



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**GUGATAN KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA BERDASARKAN  
KERUGIAN LINGKUNGAN YANG BERSIFAT POTENSIAL SEBAGAI  
UPAYA PENCEGAHAN KERUSAKAN LINGKUNGAN :  
ANALISIS ATAS PUTUSAN NO. 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT**

**SKRIPSI**

**MUHAMMAD FATHAN NAUTIKA  
0806342762**

**FAKULTAS HUKUM PROGRAM  
STUDI ILMU HUKUM DEPOK  
JULI 2012**



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**GUGATAN KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA BERDASARKAN  
KERUGIAN LINGKUNGAN YANG BERSIFAT POTENSIAL SEBAGAI  
UPAYA PENCEGAHAN KERUSAKAN LINGKUNGAN :  
ANALISIS ATAS PUTUSAN NO. 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT**

**SKRIPSI**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana**

**Muhammad Fathan Nautika  
0806342762**

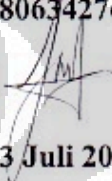
**FAKULTAS HUKUM PROGRAM  
STUDI ILMU HUKUM  
KEKHUSUSAN HUKUM HUBUNGAN NEGARA DAN MASYARAKAT  
DEPOK  
JULI 2012**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

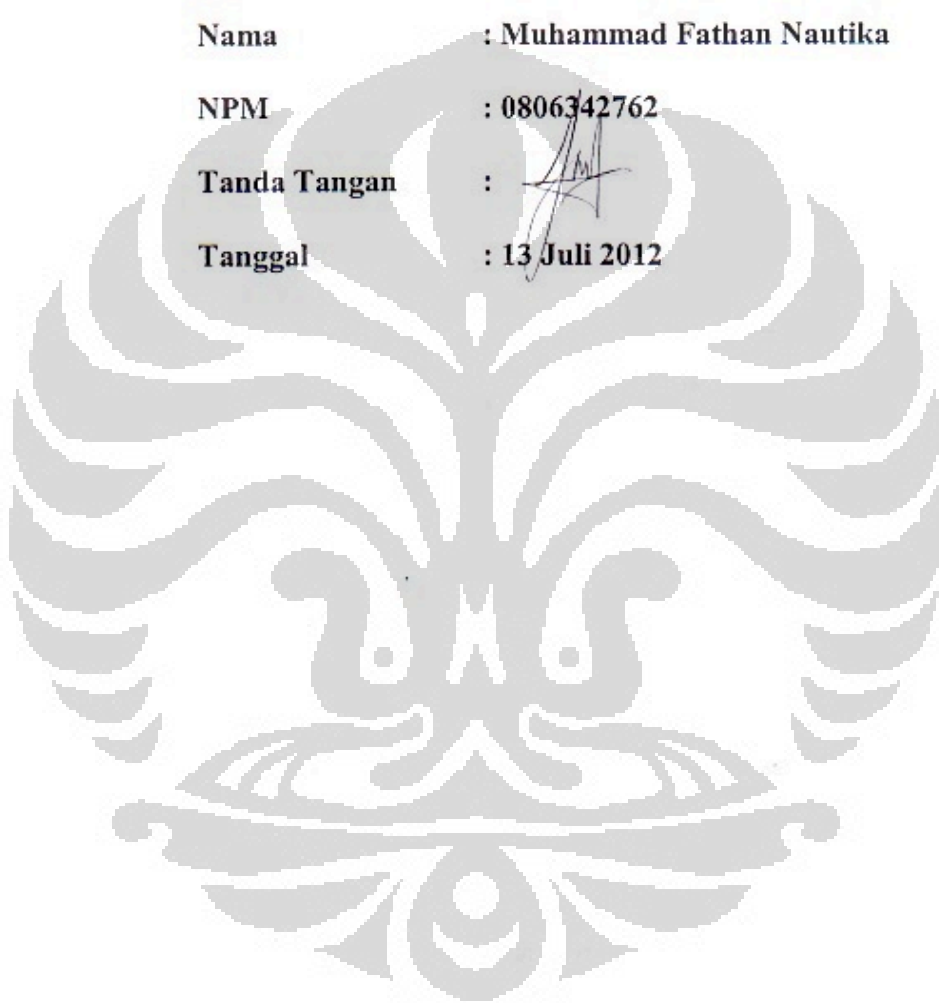
**Skripsi ini adalah hasil karya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.**

**Nama : Muhammad Fathan Nautika**

**NPM : 0806342762**

**Tanda Tangan : **

**Tanggal : 13 Juli 2012**



## HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :  
Nama : Muhammad Fathan Nautika  
NPM : 0806342762  
Program Studi : Ilmu Hukum Kekhususan Hukum Hubungan  
Antara Negara dan Masyarakat  
Judul Skripsi : Gugatan Keputusan Tata Usaha Negara  
Berdasarkan Kerugian Lingkungan Yang Bersifat  
Potensial Sebagai Upaya Pencegahan Kerusakan  
Lingkungan : Analisis Atas Putusan No.  
71/G.TUN/2001/PTUN-JKT

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana HUKUM pada Program Studi ILMU HUKUM, Fakultas HUKUM, Universitas Indonesia

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : M.R. Andri Gunawan Wibisana, S.H., LL.M., Ph.D. (.....)

Penguji : Eka Sri Sunarti, S.H., M.Si. (.....)

Penguji : Dr. Harsanto Nursadi, S.H., M.Si. (.....)

Penguji : Dr. Andhika Danesjvara, S.H., M.Si. (.....)

Penguji : Wiwiek Awiaty, S.H., M.H. (.....)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 13 Juli 2012

## KATA PENGANTAR

Pertama-tama Penulis ucapkan puji serta syukur kepada Allah swt. Karena berkat rahmat serta hidayahnya-lah Penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Tak lupa Penulis mengucapkan shalawat serta salam kepada Nabi Muhammad saw. yang karena suri tauladan Beliau, Penulis mendapat banyak pelajaran dan panutan dalam menjalani hidup ini. Skripsi atau kemudian juga disebut penelitian ini Penulis susun sebagai bentuk pemenuhan kewajiban Penulis sebagai mahasiswa sebagai salah satu syarat untuk meraih gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Selama penyusunan skripsi ini Penulis menyadari bahwa Penulis banyak dibantu oleh berbagai pihak. Baik secara materil, dukungan semangat, doa dan dukungan lainnya yang sangat berharga bagi Penulis. Oleh karena itu dengan segala kerendahan hati, Penulis menyampaikan ucapan hormat dan terimakasih kepada :

1. Pembimbing Skripsi Bang M.R. Andri Gunawan Wibisana, S.H., LL.M., Ph.D., yang telah meluangkan banyak waktunya untuk membimbing Penulis dalam menyelesaikan skripsi ini. Tanpa bimbingan, bantuan serta masukan Beliau, Penulis tidak akan bisa menyelesaikan skripsi ini.
2. Dewan Penguji Sidang Skripsi Ibu Eka Sri Sunarti, S.H., M.Si., Bapak Dr. Harsanto Nursadi, S.H., M.Si., Bapak Dr. Andhika Danesjvara, S.H., M.Si., dan Ibu Wiwiek Awiaty, S.H., M.H., yang telah memberikan kesempatan pada Penulis untuk menyampaikan presentasinya di muka persidangan untuk mempertahankan skripsi ini guna meraih gelar Sarjana Hukum.
3. Kedua orang terhebat, terbaik dan paling Penulis sayangi, kedua orang tua Penulis, Mama, Ika Farida dan Ayah, Datep Purwa Saputra yang telah membesarkan, mendidik dan terus memberikan motivasi serta doa yang tidak kunjung putus bagi Penulis.

4. Pembimbing Akademik, Bapak Hasril Hertanto, S.H., M.H., yang selalu memberikan motivasi dan masukan bagi perkembangan akademis penulis.
5. Seluruh Pengajar FHUI yang telah mendidik dan membimbing penulis selama empat tahun berada di kampus tercinta ini. Semoga ilmu yang diberikan dapat bermanfaat bagi Bangsa dan Negara.
6. Fidila Yuni Rochmana yang telah berada di samping penulis untuk meluangkan waktu, memberikan dukungan semangat serta masukannya bagi penulis dalam menyusun skripsi ini sehingga penulis dapat menyelesaikannya dengan baik. Semoga dapat terus menemani penulis untuk hari-hari ke depannya.
7. Adik-adik penulis, Luna Raftika Khairunnisa dan Muhammad Faturrahman Wira Sakti yang telah memberikan warna bagi kehidupan penulis selama ini.
8. Sahabat-sahabat saya se-D02A, Muhammad Faisal, Derry Patra Dewa, Riko Fajar Romadhon, Radian Adi Nugraha, Prakoso Anto Nugroho, Muhammad Rizaldi, Try Bagus Harminto, Firman El-Amny Azra, Rangga Sujud Widigda, Ohiyongyi Marino, Gede Aditya Pratama, M. Titano BSD, Aldamayo Panjaitan, Anandito Utomo, dan Umar Bawahab. Sukses untuk kalian semua dalam menjalani kehidupan.
9. Sahabat-sahabat saya semasa SMA yang telah hidup bersama satu atap selama tiga tahun. Pelajaran akan nilai keluarga yang muncul dari persahabatan semoga terus menyatukan kita.
10. Teman-teman satu PK V, Risty Pradana, Dio Ashar, Alfi Sofyan, Fadillah Isnani, Liza Fariyah, Endah Dewi Purbasari, Agung Sudrajat, dan teman satu PK lainnya yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.
11. Teman-teman Dwika-ers, Aditya Muriza, M. Reza Alfiandri dan Risty Pradana yang selama dua tahun belakangan menemani Penulis tinggal di kosan ini.
12. Seluruh teman-teman FHUI angkatan 2008 yang telah menjadi teman terbaik selama empat tahun di kampus tercinta ini. Semoga kita semua

menjadi orang sukses dunia akhirat dan memberikan yang terbaik bagi Bangsa dan Negara.

13. Teman-teman angkatan senior 2007 dan 2006 maupun angkatan bawah 2009 dan 2010 yang telah memberikan warna tersendiri bagi kehidupan kampus penulis.
14. Seluruh keluarga besar Lembaga Kajian Keilmuan (LK2) mulai dari LK2 berdiri sampai sekarang angkatan 2011. Terutama kepada BPH LK2 2010, Anto, Rieya, Femi, Astri, Reza, Ranti, Fadil, Liza, Patra, Archi, Radian, Indri, Mem, Yella, Ika dan Nay yang selama satu tahun menjadi teman bersama baik dalam senang maupun sulit menjalankan amanah di LK2. Sukses buat kalian semua.
15. Senior-senior saya di Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat (LBHM), Bang Tobas, (Bang) Dhoho, Bang Cordem (yang tak lain adalah Pembimbing saya), Bang Ricky, Mba Ajeng, Bang Alex, Bang Grandy, Bang Badar dan Bang Zaky yang telah memberikan banyak pengalaman bagi penulis yang tidak mungkin penulis dapatkan di kampus.

Akhir kata, Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih memiliki kekurangan dan kelemahan. Oleh sebab itu, Penulis berharap atas kritik serta sarannya demi perkembangan hukum yang lebih baik.

Depok, Juli 2012

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Fathan Nautika  
NPM : 0806342762  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Fakultas : Hukum  
Jenis Karya : Skripsi

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

**Gugatan Keputusan Tata Usaha Negara Berdasarkan Kerugian Lingkungan yang Bersifat Potensial Sebagai Upaya Pencegahan Kerusakan Lingkungan : Analisis atas Putusan No. 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok  
Pada tanggal : 13 Juli 2012

Yang Menyatakan



( Muhammad Fathan Nautika )



## ABSTRAK

Nama : Muhammad Fathan Nautika  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul : Gugatan Keputusan Tata Usaha Negara Berdasarkan Kerugian Lingkungan yang Bersifat Potensial Sebagai Upaya Pencegahan Kerusakan Lingkungan : Analisis atas Putusan No. 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT

Hukum lingkungan disusun sebagai bentuk perlindungan atas lingkungan hidup. Dari sistem hukum lingkungan tersebut, terkandung didalamnya berbagai prinsip dalam penegakan hukum lingkungan. Prinsip pencegahan adalah salah satu prinsip yang bertujuan melindungi lingkungan sebelum terjadinya kerusakan. Selain prinsip pencegahan terdapat juga prinsip kehati-hatian. Prinsip ini menjadi prinsip yang sangat penting dalam penegakan hukum lingkungan dalam mencegah terjadinya kerusakan lingkungan yang serius dan tidak dapat dipulihkan. Pada prinsip-prinsip inilah kita menggantungkan masa depan alam kita agar tetap terjaga, berkelanjutan dan dapat dimanfaatkan oleh generasi mendatang. Mengajukan gugatan tata usaha negara atas izin kegiatan dan/atau usaha yang potensial merusak lingkungan merupakan salah satu langkah pemenuhan prinsip tersebut.

Kata kunci: hukum lingkungan, gugatan tata usaha negara, hak atas lingkungan yang baik dan sehat, prinsip kehati-hatian, prinsip pencegahan, kerusakan yang potensial terjadi.

## ABSTRACT

Name : Muhammad Fathan Nautika  
Study Program : Law  
Title : Administrative Law Suit Based On Potential Damage of the Environment as an Effort to Prevent Environmental Harm: Analysis on Judicial Decision Number 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT

Environmental law constructed as protection for environment. In that environmental law system, various principle of environmental law enforcement contained. Preventative principle is one of the principles that aim to protect the environment before damage occurs. Besides preventative principle there is also precautionary principle. This principle is become very important in environmental law enforcement to prevent serious and irreversible damage to the environment. In that principles we depend our future so that protected, sustainable, and the next generation can take advantage from the environment. Filing administrative law suit on permit activity and/or business that potentially damage the environment is an effort to fulfill that principle.

Keywords: environmental law, administrative law suit, rights for good and healthy environment, precautionary principle, preventative principle, potential damage.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
LEMBAR PENGESAHAN .....	ii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH .....	vii
ABSTRAK .....	viii
ABSTRACT .....	ix
DAFTAR ISI .....	x
DAFTAR SKEMA DAN GAMBAR .....	xiii
BAB 1	
PENDAHULUAN .....	1
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	10
1.3 Tujuan Penelitian .....	10
1.4 Kerangka Konsep .....	11
1.5 Metode Penelitian .....	14
1.6 Kegunaan Teoritis dan Praktis .....	17
1.7 Sistematika Penelitian .....	18
BAB 2	
PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DENGAN GUGATAN TATA USAHA NEGARA ATAS DASAR POTENTIAL DAMAGE DALAM KAITANNYA DENGAN PRECAUTIONARY PRINCIPLE .....	20
2.1 Sejarah Hukum Lingkungan .....	20
2.1.1 Perkembangan di Dunia .....	21
2.1.1.1 Konferensi Stockholm 1972 sebagai Langkah Awal Penegakan Hukum Lingkungan .....	21
2.1.1.2 Kemajuan Setelah Konferensi Stockholm .....	22
2.1.1.3 Earth Summit, Rio .....	23
2.1.1.4 World Summit on Sustainable Development, Johannesburg .....	25
2.1.2 Perkembangannya di Indonesia .....	25
2.1.2.1 Awal Mula Perhatian atas Lingkungan Hidup .....	25
2.1.2.2 Berdirinya Kementerian Lingkungan Hidup .....	26
2.1.2.3 Undang Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup .....	27
2.2 Hak atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat .....	33
2.2.1 Konsep Dasar HAM .....	33

2.2.2 Peraturan Perundang-undangan Mengenai Hak atas Lingkungan Hidup yang Baik di Indonesia.....	37
2.3 Penegakan Hukum Lingkungan .....	39
2.4 Asas Pencegahan danKehati-hatian .....	44
2.4.1 Preventative Principle.....	44
2.4.2 Precautionary Principle.....	47
2.4.3 Kaitan Antara Preventative Principle dengan Precautionary Principle.....	51
2.4.3.1 Persamaan dan Perbedaannya.....	51
2.4.3.2 Kaitannya dengan Kerugian Potensial.....	55
BAB 3	
PENGAJUAN GUGATAN ADMINISTRATIF ATAS IZIN LINGKUNGAN KE PENGADILAN TATA USAHA NEGARA.....	57
3.1 Keputusan yang Berkaitan dengan Kegiatan dan/atau Usaha.....	57
3.1.1 Izin Lingkungan .....	58
3.1.2 Izin PPLH.....	59
3.1.3 Izin Usaha .....	60
3.1.4 Perizinan dalam Ketentuan Lama .....	61
3.1.5 Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara .....	63
3.2 Mekanisme Pengajuan Gugatan Tata Usaha Negara.....	63
3.2.1 Gugatan atas Keputusan Tata Usaha Negara.....	64
3.2.2 Gugatan atas Keputusan Tata Usaha Negara dalam Pasal 93 ayat (1) UU PPLH.....	67
3.2.3 Keberatan atas Keputusan Tata Usaha Negara.....	69
3.3 Ketiadaan Unsur Kerugian sebagai Dasar Penolakan Gugatan TUN tentang Lingkungan.....	70
3.3.1 Kepentingan yang Dirugikan .....	71
3.4 Kasus Mengenai Sengketa Tata Usaha Negara dengan objek sengketa SK Menteri Pertanian RI No. 107/Kpts/KB.430/2/2001 dengan Nomor Perkara 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT.....	73
3.4.1 Duduk Perkara .....	73
3.4.1.1 Alasan Gugatan Penggugat .....	74
3.4.1.2 Jawaban Para Tergugat .....	77
3.4.1.3 Saksi Ahli .....	81
3.4.2 Pertimbangan Hakim .....	83
3.4.3 Kaitan antara Putusan Hakim dengan Potential Damage dan Precautionary Principle .....	88

BAB 4	
PENERAPAN PRECAUTIONARY PRINCIPLE SEBAGAI	
ALASAN GUGATAN ATAS DASAR POTENTIAL DAMAGE .....	90
4.1 Prinsip Kehati-hatian sebagai Prinsip Hukum Lingkungan.....	90
4.1.1 Keberlakuan Precautionary Principle di Dunia Internasional.....	90
4.1.2 <i>Precautionary Principle</i> sebagai <i>International Custom</i> .....	92
4.1.3 <i>Precautionary Principle</i> dalam <i>International Convention</i> .....	94
4.1.4 <i>Precautionary Principle</i> sebagai <i>General Principle</i> .....	95
4.1.5 <i>Precautionary Principle</i> dalam <i>Judicial Decision</i> .....	98
4.2 Penerapan Gugatan terhadap Potential Damage .....	98
4.2.1 Penerapan Precautionary Principle di Australia.....	98
4.2.1.1 <i>Leatch v National Parks and Wildlife Service</i> .....	99
4.2.1.2 Peran Penting Precautionary principle .....	103
4.2.2 <i>Precautionary principle</i> pada Beberapa Kasus Lain .....	104
4.3 Kaitan Antara Kasus Pelepasan Kapas Transgenik di Indonesia	
dengan Kasus <i>Leatch v National Parks</i> di New South Wales,	
Australia.....	107
4.4 Penerapan Prinsip Hukum Lingkungan di Indonesia.....	109
4.4.1 Kritik atas Pertimbangan Hakim untuk Tidak Wajibnya	
Penggunaan Amdal dalam Kasus Pelepasan Kapas	
Transgenik..	109
4.4.2 Kritik atas Pertimbangan Hakim yang Secara Tidak Komprehensif	
Menyatakan Amannya Pelepasan Kapas	
Transgenik.....	110
4.4.3 Kritik atas Penerapan Precautionary principle dalam Kasus	
Kapas Transgenik.....	115
BAB 5	
PENUTUP.....	122
5.1 Simpulan.....	122
5.2 Saran .....	123
DAFTAR PUSTAKA .....	125

## DAFTAR SKEMA DAN GAMBAR

Skema 1. <i>Incertitude</i> .....	53
Skema 2. Perizinan.....	60
Gambar 1. North Nowra.....	100



# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Tidak dapat dipungkiri kualitas lingkungan hidup di Indonesia dari tahun ke tahun terus mengalami penurunan. Kerusakan lahan di Indonesia telah mencapai 59,2 juta hektar dengan laju deforestasi 1,19 juta hektar per tahun.<sup>1</sup> Hutan Mangrove yang pada tahun 1993 luasnya mencapai 3,7 juta hektar, pada tahun 2005 hanya tersisa 1,5 juta hektar.<sup>2</sup> Penurunan kualitas lingkungan hidup di Indonesia tersebut salah satunya diakibatkan oleh lemahnya penegakan dan penataan hukum lingkungan.<sup>3</sup> Akibatnya hak asasi masyarakat untuk mendapat hak atas lingkungan yang baik dan sehat menjadi tidak terpenuhi.

Ironisnya, konstitusi kita telah menjamin bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi seluruh rakyat Indonesia, seperti diakui oleh UUD 1945 pasal 28H yang berbunyi: “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”<sup>4</sup> Penempatan pasal tersebut dalam Bab XA mengenai Hak Asasi Manusia menjadikan hak atas lingkungan yang baik dan sehat sangat esensial dalam kehidupan manusia. Hal ini dimaknai bahwa betapa pentingnya hak atas lingkungan yang baik dan sehat sehingga menjadi bagian hak asasi yang dimanifestasikan dalam konstitusi kita yaitu Undang Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UUD NRI 1945).

---

<sup>1</sup> Kementerian Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia, *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2006, 2007*, hlm. 92.

<sup>2</sup>*Ibid.*, hlm. 126.

<sup>3</sup>Morita, Sachiko & Zaelke, “Rule of Law, Good Governance, and Sustainable Development”, *Seventh International Conference On Environmental Compliance And Enforcement*, hlm. 15.

<sup>4</sup> Indonesia (1), *Undang Undang Dasar 1945*, Pasal 28H ayat (1).

Hal tersebut telah melandasi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya yaitu pembentukan UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UU PPLH) dan berbagai peraturan pelaksana lainnya. Pasal 65 UU PPLH mencantumkan berbagai hak yang dimiliki masyarakat atas lingkungan hidup yang sehat. Bahkan masyarakat tidak hanya diberikan hak pasif,<sup>5</sup> tetapi juga diberikan hak untuk aktif melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Hak untuk terlibat secara aktif tersebut antara lain adalah hak mengajukan usul atau keberatan atas rencana kegiatan yang dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup<sup>6</sup> dan hak melakukan pengaduan terhadap dugaan pencemaran dan/atau pencemaran lingkungan hidup.<sup>7</sup>

Dengan diberikannya peran aktif pada masyarakat untuk mengajukan keberatan maka masyarakat secara tidak langsung ikut pula di dalam proses penegakan hukum, bahkan sejak tahap awal proses pengambilan keputusan. Selain itu, peran aktif tersebut juga dapat membuka lebih luas pemenuhan hak atas lingkungan yang baik dan sehat seperti yang diamanatkan konstitusi Indonesia. Dengan begitu masyarakat dapat lebih dekat dan terlibat dalam proses pelestarian dan pengelolaan lingkungan hidup serta mempertahankan hak asasinya dari rencana kegiatan dan/atau usaha yang dapat merugikannya dan lingkungan.

Hak mengajukan keberatan atas rencana kegiatan dan/atau usaha dapat dilakukan dengan mengajukan keberatan atau mengajukan gugatan administrasi. Dalam hal ini, Pasal 93 UU PPLH menyatakan bahwa setiap orang dapat

---

<sup>5</sup> Hak pasif merupakan hak warga negara yang menjadi kewajiban bagi Negara untuk dipenuhi. Mengenai hak asasi warga negara akan dibahas lebih mendalam dalam bab selanjutnya.

<sup>6</sup> Indonesia (2), *Undang Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU No. 32 Tahun 2009, LN No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059, Ps. 65 ayat (3). Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa “Setiap orang berhak mengajukan usul dan/atau keberatan terhadap rencana kegiatan dan/atau usaha yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup” dimana unsur “setiap orang berhak” yang merujuk pada masyarakat Indonesia dikaitkan dengan unsur “mengajukan usul atau keberatan” yang menunjukkan kalimat aktif sehingga pasal ini memberikan peran aktif pada masyarakat sebagai haknya.

<sup>7</sup>*Ibid.*, Pasal 65 ayat (5). Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa “Setiap orang berhak melakukan pengaduan akibat dugaan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup” dimana unsur “setiap orang berhak” yang merujuk pada masyarakat Indonesia dikaitkan dengan unsur “melakukan pengaduan” yang menunjukkan kalimat aktif sehingga pasal ini memberikan peran aktif pada masyarakat sebagai haknya.



mengajukan gugatan terhadap keputusan tata usaha negara. Secara lengkap, Pasal 93 ayat (1) menyatakan:

“Setiap orang dapat mengajukan gugatan terhadap keputusan tata usaha negara apabila:

- a. Badan atau pejabat tata usaha negara menerbitkan izin lingkungan kepada usaha dan/atau kegiatan yang wajib amdal tetapi tidak dilengkapi dengan dokumen amdal;
- b. Badan atau pejabat tata usaha negara menerbitkan izin lingkungan kepada kegiatan yang wajib UKL-UPL, tetapi tidak dilengkapi dengan dokumen UKL-UPL; dan/atau
- c. Badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan yang tidak dilengkapi dengan izin lingkungan.”[garis bawah dari penulis]<sup>8</sup>

Dari ketentuan Pasal 93 ayat (1) UU PPLH terlihat bahwa pengajuan gugatan terhadap keputusan tata usaha negara bukanlah merupakan perkara mudah karena objek gugatan yang terbatas. Keterbatasan tersebut dapat terlihat dari hak gugat yang diberikan terbatas pada hak untuk menggugat atas izin lingkungan yang tidak dilengkapi dokumen Amdal atau UKL-UPL pada satu sisi, dan atas izin usaha yang tidak dilengkapi dengan izin lingkungan di sisi lain.<sup>9</sup>

Di sinilah pentingnya peran masyarakat dalam mengajukan keberatan atas kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan agar masyarakat yang secara langsung merasakan kerugian atas terjadinya perusakan lingkungan, tidak hanya tinggal diam, tetapi secara langsung memperjuangkan hak asasinya. Perkiraan dampak yang terjadi jangka panjang juga memungkinkan generasi yang akan datang dapat dirugikan atas adanya suatu usaha atau kegiatan yang tidak memperhatikan prinsip pembangunan berkelanjutan dan prinsip keadilan antar generasi (*intergenerational equity*). Dengan demikian, muncul pertanyaan, apakah ketentuan Pasal 93 ayat (1) UU PPLH sudah cukup melindungi kepentingan masyarakat atas lingkungan hidup yang baik. Hal inilah yang akan dibahas lebih lanjut dalam penelitian ini.

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, Pasal 93 ayat (1). Kemudian disebutkan syarat-syarat atau kondisi yang harus dipenuhi untuk mengajukan gugatan terhadap keputusan tata usaha negara pada huruf a, b, dan c pada Pasal 93 ayat (1) ini.

<sup>9</sup> *Ibid.*, Pasal 93 ayat (1).

Peran masyarakat dengan mengajukan keberatan atau gugatan tentu dilakukan sebelum terjadinya kerugian, baik berupa kerugian pada masyarakat maupun dampaknya terhadap lingkungan hidup. Jika keberatan atau gugatan diajukan sebelum terjadinya kerugian, maka keberatan atau gugatan tersebut memiliki fungsi sebagai upaya pencegahan terhadap kemungkinan munculnya kerugian bagi masyarakat dan lingkungan. Sedangkan apabila keberatan atau gugatan dilakukan setelah kerusakan lingkungan dan kerugian terjadi, maka keberatan atau gugatan tersebut sudah tidak lagi memiliki fungsi pencegahan. Dengan berpijak pada prinsip hukum lingkungan yang berlaku secara universal maka keberatan atau gugatan terhadap kerugian yang belum terjadi menjadi sangat penting, dan seharusnya memungkinkan untuk dilakukan.

Keberatan atau gugatan yang diajukan dengan alasan bahwa suatu rencana atau kegiatan diperkirakan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan memiliki kaitan dengan prinsip hukum lingkungan. Prinsip tersebut antara lain prinsip pembangunan berkelanjutan, prinsip pencegahan, prinsip kehati-hatian, serta prinsip keadilan intra dan antar generasi.

Prinsip *sustainable development* atau pembangunan berkelanjutan merupakan prinsip yang mengedepankan pentingnya pemeliharaan, pelestarian, dan perlindungan lingkungan hidup untuk sekarang dan masa mendatang lebih dari pada kepentingan pembangunan jangka pendek atau keuntungan ekonomis pada masa sekarang saja. Pembangunan berkelanjutan sendiri telah menjadi dasar yang kuat untuk menentukan kebijakan pembangunan di Indonesia dengan dicantumkan pada konstitusi kita yang berbunyi:

“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”<sup>10</sup>

Konstitusi juga telah menjadikan prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan sebagai landasan dalam perekonomian nasional. Artinya meskipun pembangunan pada intinya berorientasi pada pembangunan ekonomi,

---

<sup>10</sup> Indonesia (1), Pasal 33 ayat (4).

meningkatkan kemampuan ekonomi rakyat, dan memperoleh keuntungan, namun pembangunan tersebut tidak boleh menafikkan pentingnya pembangunan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Apabila ada kebijakan yang ternyata hanya mementingkan keuntungan masa sekarang namun mengorbankan kepentingan untuk masa mendatang, maka kebijakan tersebut tidak mematuhi prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan dan bertentangan dengan Konstitusi Indonesia.<sup>11</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, kata “berkelanjutan” dalam Pasal 33 ayat 4 UUD berkaitan dengan konsep *sustainable development*.<sup>12</sup> Pembangunan berkelanjutan atau *sustainable development* merupakan perwujudan dari berwawasan lingkungan yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Oleh sebab itu, tidak ada pembangunan berwawasan lingkungan tanpa pemenuhan prinsip pembangunan berkelanjutan.<sup>13</sup>

Laporan dari Brundtland Commission, yang disebut dengan *Brundtland Report*,<sup>14</sup> merumuskan konsep *sustainable development* sebagai “*development that meets the needs of the present generation without compromising the ability of future generations to meet their own needs.*” Dari pengertian ini dapat kita pahami bahwa terdapat dua elemen penting dalam konsep *sustainable development*. Pertama, konsep kebutuhan, yang intinya adalah pembangunan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat secara adil dan merata dengan komunitas tertinggal sebagai prioritas pembangunan. Kedua, konsep pembatasan, yang intinya adalah pemanfaatan lingkungan hidup haruslah dibatasi sesuai dengan kemampuan lingkungan hidup dan keperluan di masa sekarang dan yang akan datang.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution*, (Jakarta: Rajawali Pres, 2010), hlm. 134-135.

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 133.

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 133-134.

<sup>14</sup> Environmental Protection Agency, Amerika, <http://yosemite.epa.gov/r10/oi.nsf/8bb15fe43a5fb81788256b58005ff079/398761d6c3c7184988256fc40078499b!OpenDocument>, Diakses pada tanggal 24 Maret 2012.

<sup>15</sup> Asshiddiqie, *op cit.*, hlm. 139-140.

Dinah M. Payne dalam artikelnya menyatakan bahwa dalam konsep *sustainable development*, pembangunan haruslah merupakan pembangunan yang “*economically viable, socially just, and environmentally appropriate.*”<sup>16</sup> Berikutnya beliau menjelaskan bahwa pembangunan berkelanjutan merupakan integrasi<sup>17</sup> antara pembangunan ekonomi (*economic development*) dengan perlindungan lingkungan hidup (*environmental protection*) dan kesetaraan sosial (*social equity*).<sup>18</sup>

Prinsip ini juga sangat berkaitan dengan prinsip keadilan antar generasi yang mengedepankan kemanfaatan lingkungan bagi generasi sekarang, tanpa melupakan kepentingan generasi mendatang. Dengan demikian, sumber daya alam dan lingkungan hidup merupakan barang yang dipinjamkan oleh manusia pada masa kini untuk dikembalikan kepada masa mendatang. Seperti barang pinjaman yang kemudian akan kita kembalikan pada pemiliknya maka barang tersebut harus kita jaga meskipun kita juga memanfaatkan barang tersebut. Sehingga saat kita kembalikan nanti tetap dalam kondisi yang baik dan masih dapat digunakan oleh pemiliknya.

Dalam Deklarasi Rio tahun 1992 dinyatakan bahwa “*the right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generation.*” Prinsip tersebut menunjukkan bahwa hak untuk melakukan pembangunan dilakukan dengan memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhannya.

---

<sup>16</sup> Dinah M. Payne dan Cecily A. Railborn, “Sustainable Development: The Ethics Support the Economics,” dalam *Taking Sides: Environmental Issues 10th Edition*, (Connecticut: McGraw-Hill Companies, 2003), hlm. 372-373.

<sup>17</sup> Integrasi disini merupakan prinsip integrasi yang kemudian menjadi prinsip pembangunan berkelanjutan. Intisari dari prinsip ini adalah integrasi efektif antara pertimbangan ekonomi dan perlindungan lingkungan dalam proses pengambilan keputusan, untuk memastikan terjadinya saling menghormati dan timbal balik antara pertimbangan ekonomi dan lingkungan. Prinsip ini dituangkan dalam Brundtland Report (dikenal juga dengan *Our Common Future*). Brian J. Preston, Principles of Ecologically Sustainable Development, [http://www.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/lec/ll lec.nsf/vwFiles/speech\\_23Nov06\\_PrestonCJ.rtf/\\$file/speech\\_23Nov06\\_PrestonCJ.rtf](http://www.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/lec/ll lec.nsf/vwFiles/speech_23Nov06_PrestonCJ.rtf/$file/speech_23Nov06_PrestonCJ.rtf)

<sup>18</sup> Payne, *op cit.*, hlm. 373.

Prinsip selanjutnya adalah *preventative principle*. Pengertian dari prinsip ini dapat terlihat dari bagaimana pengaturan dalam Prinsip 6 Deklarasi Stockholm 1972 yang menyatakan:

*“The discharge of toxic substances or of other substances and the release of heat, in such quantities or concentrations as to exceed the capacity of the environment to render the harmless, must be halted in order to ensure that serious or irreversible damage is not inflicted upon ecosystems. The just struggle of the peoples of ill countries against pollution should be supported.”*

Dari prinsip tersebut terlihat bahwa upaya pencegahan kerusakan lingkungan dilakukan dengan menghentikan pelepasan bahan beracun atau berbahaya yang dapat mengakibatkan terlampauinya daya dukung lingkungan. Prinsip pencegahan inilah yang biasa menjadi pegangan pembuat kebijakan agar nantinya kegiatan yang dijalankan dapat terkontrol dampaknya, baik dampak terhadap lingkungan maupun terhadap manusia.

Prinsip yang paling difokuskan dalam penelitian ini adalah *precautionary principle* atau prinsip kehati-hatian. Terkait dengan prinsip kehati-hatian ini, Prinsip 15 Deklarasi Rio 1992 menjelaskan bahwa:

*“In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.” [garis bawah dari penulis]<sup>19</sup>*

Sama seperti prinsip pencegahan, prinsip kehati-hatian ini pun memerintahkan dilakukannya upaya pencegahan atas potensi kerugian sebelum kerugian tersebut terjadi. Namun demikian, di antara kedua prinsip ini terdapat perbedaan, terutama terkait syarat dan kriteria penerapannya, yang akan lebih diperdalam pada bahasan selanjutnya.

Perkiraan membahayakan lingkungan hidup ini sejatinya telah diadopsi dalam UU PPLH Pasal 65 ayat (3) seperti yang telah disebut di awal Bab ini,

---

<sup>19</sup> Prinsip 15, Deklarasi Rio, 14 Juni 1992.

Sehingga prinsip pencegahan dan kehati-hatian dapat menjadi alasan untuk mengajukan keberatan atas kegiatan yang membahayakan.

Dengan mendasari pada prinsip hukum lingkungan tersebut maka sudah seharusnya suatu keberatan atau gugatan tata usaha negara atas dasar kerugian potensial dapat diterapkan. Dengan mengajukan keberatan dan juga melalui gugatan atas izin lingkungan, maka diharapkan dampak negatif pada lingkungan akan dapat dicegah. Melihat semakin memburuknya kondisi bumi kita, melakukan pencegahan akan jauh lebih baik daripada menanggulangi kerusakan lingkungan. Dalam konteks inilah gugatan atas dasar *potential damage* menjadi sangat penting.

Dalam kenyataannya, sebuah gugatan tata usaha negara yang didasarkan pada prinsip-prinsip hukum lingkungan di atas tampaknya masih sangat sulit untuk dikabulkan oleh pengadilan. Ironisnya, hal tersebut justru dikarenakan gugatan tersebut didasarkan pada kerugian yang belum terjadi. Pendapat ini dapat dibuktikan pada **PUTUSAN NO. 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT** terkait Surat Keputusan Menteri Pertanian RI No. 107/Kpts/KB.430/2/2001 tentang Pelepasan Secara Terbatas Kapas Transgenik Bt DP 5690B Sebagai Varietas Unggul Dengan Nama NuCOTN 35B (BOLLGARD). Dalam putusan ini, Pengadilan menolak gugatan para Penggugat dan menyatakan, antara lain, bahwa Penggugat dapat melakukan tindakan hukum apabila nantinya terjadi dampak dari kegiatan yang dilakukan tergugat. Pengadilan menyatakan:

“Bahwa wewenang yang dimiliki Peradilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara adalah menilai sebatas keabsahan hukum (aspek legalitas) dari suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Pelaksanaan penilaian baru akan dilakukan sesudah ada keputusan Tata Usaha Negara yang digugat. Sehingga dari segi saat / waktu penilaian dilakukan bersifat *a posteriori* yaitu dilakukan setelah terjadi perbuatan atau tindakan dan sesudah terjadi akibat dari perbuatan atau tindakan yang merugikan kepentingan Penggugat.”[garis bawah dari penulis]<sup>20</sup>

Pada bagian akhir pertimbangan hakim, hakim memberikan himbauan pada Penggugat sebagai berikut:

---

<sup>20</sup> Putusan No. 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT, hlm. 174.

“Sehingga jika di kemudian hari terdapat hal menyimpang dan atau berdampak negatif pada lingkungan dan kesehatan, ... maka Penggugat dapat melakukan tindakan untuk melindungi hak dan kepentingannya” [garis bawah dari penulis]<sup>21</sup>

Dari pertimbangan tersebut kita dapat melihat bahwa ketidakpahaman akan prinsip lingkungan dan kurangnya keberpihakan hakim pada lingkungan hidup mungkin dapat menjadi alasan mengapa gugatan yang didasari oleh kerugian yang belum nyata sulit diterima di ranah pengadilan. Padahal seharusnya inilah yang menjadi peran Pengadilan Tata Usaha Negara. Pengadilan seharusnya berani untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara lingkungan hidup dengan tujuan melakukan pencegahan sebelum adanya kerusakan dan pencemaran lingkungan. Untuk mencapai maksud ini, pengadilan seharusnya pada satu sisi mengizinkan adanya gugatan yang didasarkan atas kerugian potensial, dan di sisi lain menerapkan *preventative principle dan precautionary principle* sebagai dasar pertimbangan putusan.

Sebagai perbandingan, Hakim Paul Stein dalam kasus *Leatch v National Parks and Wildlife Service and Shoalhaven City Council*, Land and Environment Court of New South Wales, Australia tahun 1993 yang menjadikan *precautionary principle* sebagai dasar pengadilan untuk membatalkan izin kegiatan yang sebelumnya telah disetujui oleh pemerintah.<sup>22</sup> Perbandingan dengan penerapan di negara lain menjadi penting karena prinsip-prinsip hukum lingkungan, di antaranya prinsip kehati-hatian, diakui tidak hanya di Indonesia, tapi juga di level internasional dan level nasional negara lain (dalam hal ini Australia). Selain itu Indonesia juga ikut serta dalam berbagai konferensi internasional tentang lingkungan hidup, seperti Konferensi Stockholm tahun 1972, Konferensi Rio tahun 1992, dan Konferensi Johannesburg tahun 2002, yang telah menghimbau kepada negara-negara peserta untuk secara aktif ikut serta dalam usaha penanganan permasalahan lingkungan hidup, termasuk untuk mengembangkan dan menerapkan hukum lingkungan nasional.

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm., 184.

<sup>22</sup> Brian J. Preston, “Jurisprudence On Ecologically Sustainable Development: Paul Stein’s Contribution”, *Law Council of Australia Hunt & Hunt Lawyers Third Floor Wentworth Chambers*, 10 Desember 2009.

Karena alasan inilah, peneliti akan menganalisis apakah *potential risk* atau *potential damage* dapat dijadikan dasar gugatan dan tidak dapat menjadi alasan ditolaknya permohonan gugatan atas adanya perkiraan potensi kerugian lingkungan yang masih belum terjadi pada saat gugatan diajukan.

## 1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian di atas, yang menjadi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana keterkaitan antara prinsip hukum lingkungan dengan kerugian potensial?
2. Bagaimana kerugian potensial dalam kasus lingkungan dijadikan dasar gugatan TUN dan bagaimana hakim TUN melihat dasar gugatan tersebut?
3. Apakah pengaturan dan penerapan yang ada sudah cukup melindungi hak atas lingkungan dan menerapkan prinsip hukum lingkungan dengan baik?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini terbagi menjadi dua, yaitu tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan pentingnya penerapan asas hukum lingkungan dalam usaha perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup dalam proses penegakan hukum di Indonesia.

Tujuan khusus dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui pentingnya asas dalam hukum lingkungan sebagai dasar dalam mengajukan gugatan atas suatu Keputusan Tata Usaha Negara.
2. Mengetahui penerapan prinsip hukum lingkungan dalam kasus sengketa tata usaha negara lingkungan hidup yang didasari atas kerugian potensial.



3. Menjelaskan tatanan penerapan asas hukum lingkungan sebagai dasar gugatan dalam tataran peraturan perundang-undangan.

#### 1.4 Kerangka Konsep

Untuk membantu peneliti dalam melakukan penelitian, maka peneliti perlu mendefinisikan mengenai suatu pengertian konsep yang nantinya akan berhubungan dengan penelitian agar tidak terjadi perbedaan penafsiran dan memudahkan peneliti dalam menganalisis data. hal yang perlu didefinisikan adalah:

##### 1. Hak Atas Lingkungan yang Baik dan Sehat

Terlindunginya hak atas lingkungan yang baik dan sehat, sebagai salah satu hak asasi manusia, merupakan salah satu tujuan dari pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup, seperti yang tercantum dalam Pasal 3 UU PPLH. Menurut Pasal ini, tujuan dari pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup adalah untuk menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia. Artinya dengan melakukan upaya sistematis dan terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum, maka tercapailah pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

##### 2. *Sustainable Development* atau Pembangunan Berkelanjutan

Menurut Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945, aspek keberlanjutan dari pembangunan merupakan salah satu dasar penyelenggaraan perekonomian nasional bersama dengan prinsip berwawasan lingkungan.

Menurut Pasal 1 angka 3 UU PPLH, pembangunan berkelanjutan adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.

### 3. Prinsip Pencegahan

Prinsip ini menekankan pada perkiraan dampak yang akan terjadi sehingga dapat dilakukan pencegahan atas dampak yang belum terjadi tersebut. Prinsip pencegahan ini dapat disebut dengan *principle of harm prevention*<sup>23</sup>, *principle of prevention*<sup>24</sup> atau *preventative prevention*.<sup>25</sup>

### 4. Prinsip Pencegahan Dini dan Kehati-hatian atau *Precautionary Principle*

Penjelasan dari Pasal 2 huruf f UU PPLH menyatakan “meskipun tidak adanya temuan atau pembuktian ilmiah yang konklusif dan pasti, tidak dapat dijadikan alasan untuk menunda upaya melakukan pencegahan atas kegiatan dan/atau usaha yang mengancam lingkungan.” Dengan adanya prinsip ini pelestarian lingkungan dilakukan lebih utama daripada harus merehabilitasi kerusakan lingkungan.

Sementara itu, Prinsip 15 Deklarasi Rio menyatakan “*In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.*” [garis bawah dari penulis]

### 5. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal)

Dalam Pasal 1 angka 11 UU PPLH adalah kajian mengenai dampak penting suatu kegiatan dan/atau usaha yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan kegiatan dan/atau usaha.

---

<sup>23</sup> Berdasarkan Prinsip 6 dan 7 Deklarasi Stockholm tahun 1972.

<sup>24</sup> Berdasarkan Brian J. Preston, “*Jurisprudence On Ecologically Sustainable Development: Paul Stein’s Contribution,*” (makalah disampaikan pada Symposium in Honour of Paul Stein AM, Sydney, 10 Desember 2009), hlm. 13.

<sup>25</sup> Berdasarkan David Wilkinson, *Environment and Law*, (London: Routledge, 2002), hlm. 107.

## 6. Izin Lingkungan

Dalam Pasal 1 angka 35 UU PPLH adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan kegiatan dan/atau usaha yang wajib Amdal atau UKL-UPL. Izin lingkungan adalah prasyarat untuk memperoleh izin kegiatan dan/atau usaha bagi kegiatan/usaha yang wajib Amdal atau UKL-UPL.

## 7. Izin Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Izin PPLH)

Dalam Pasal 48 ayat (2) PP No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, izin PPLH merupakan syarat yang wajib dipenuhi dalam mendirikan kegiatan dan/atau usaha apabila dipersyaratkan oleh Izin Lingkungan.

Dalam Penjelasan Pasal 48 ayat (2) PP No. 27 Tahun 2012 adalah kumpulan dari izin sebagai berikut: izin pembuangan limbah cair, izin pemanfaatan air limbah untuk aplikasi ke tanah, izin penyimpanan sementara limbah bahan berbahaya dan beracun, izin pengumpulan limbah bahan berbahaya dan beracun, izin pengangkutan limbah bahan berbahaya dan beracun, izin pemanfaatan limbah bahan berbahaya dan beracun, izin pengolahan limbah bahan berbahaya dan beracun, izin penimbunan limbah bahan berbahaya dan beracun, izin pembuangan air limbah ke laut, izin dumping, izin reinjeksi ke dalam formasi, dan/atau izin *venting*.

## 8. Izin Usaha

Dalam Pasal 1 angka 36 UU PPLH izin yang diterbitkan oleh instansi teknis untuk melakukan kegiatan dan/atau usaha. Izin ini menjadi legitimasi untuk dijalankannya suatu kegiatan dan/atau usaha.

## 9. Dampak Terhadap Lingkungan

Dalam Pasal 1 angka 26 UU PPLH adalah pengaruh perubahan pada lingkungan hidup yang diakibatkan oleh suatu kegiatan dan/atau usaha.

## 1.5 Metode Penelitian

Penelitian ini termasuk penelitian Yuridis Normatif<sup>26</sup> yang melihat pada keberlakuan norma hukum di masyarakat yang tertuang dalam hukum positif. Dilihat dari bentuknya penelitian ini termasuk penelitian deskriptif analitis, yaitu penelitian hukum yang bertujuan untuk menggambarkan suatu gejala dan mengetahui sebab terjadinya gejala tersebut dalam hal ini ditolakny gugatan tata usaha negara berdasarkan kerugian yang belum terjadi pada Putusan No. 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT.

Di samping itu, penelitian ini juga bersifat preskriptif, karena pada akhirnya penelitian ini ditujukan untuk mendapatkan saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah tertentu,<sup>27</sup> dalam hal ini saran mengenai bagaimana hakim seharusnya menerapkan prinsip hukum lingkungan dalam menangani kasus yang kerugiannya belum terjadi sebagai alasan mengajukan gugatan tata usaha negara.

Penelitian ini mengangkat permasalahan ditolakny gugatan yang didasari atas kerugian yang belum terjadi namun potensial terjadi. Padahal gugatan atas dasar *potential risk* sangat penting dalam menegakkan prinsip pencegahan dan kehati-hatian dalam hukum lingkungan.

Apabila dikaitkan dengan tujuan adanya penelitian ini, maka penelitian ini termasuk dalam penelitian *problem identification* yang mengidentifikasi apa penyebab timbulnya msalah ditolakny gugatan atas dasar kerugian yang belum terjadi namun potensial terjadi. Kemudian akan berkembang menjadi penelitian *problem solution* yang bertujuan mengatasi masalah tersebut dengan solusi yang tepat.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Hukum normtif (*legal norms*) menurut Hans Kelsen adalah perwujudan dari fungsi pejabat hukum, diciptakan oleh pejabat hukum, diterapkan oleh mereka dan harus dipatuhi oleh para subjek hukum. John Austin menjabarkan bahwa norma hukum itu terdiri dari hukum positif (terdiri dari undang-undangan dan putusan pengadilan) dan hukum Tuhan. Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993).

<sup>27</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. 3, (Jakarta: UI Press, 2008), hlm. 10.

<sup>28</sup> *Ibid.*, Lihat juga Sri Mamudji, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 5.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder.<sup>29</sup> Adapun yang dimaksud dengan data sekunder adalah data yang diperoleh tidak langsung dari masyarakat atau tidak secara empiris melainkan telah menjadi literatur atau bahan bacaan. Bahan bacaan ini adalah buku-buku, undang-undang, serta jurnal ilmiah. Di samping itu juga dilakukan wawancara dengan informan yang berguna untuk menunjang data penelitian.

Berdasarkan kekuatan mengikatnya bahan sekunder ini digolongkan kedalam berbagai bahan hukum.<sup>30</sup> Adapun yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer diperoleh dari undang-undang, peraturan perundang-undangan lainnya, dan putusan pengadilan. Bahan hukum sekunder diperoleh dari bahan bacaan hukum, yang dalam hal ini adalah buku dan makalah yang telah dipublikasikan sebelumnya. Bahan hukum tersier digunakan untuk mempercepat pencarian bahan hukum primer dan sekunder yang berupa direktori putusan atau daftar perundang-undangan.

Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan.<sup>31</sup> Dengan menelusuri literatur, buku yang berisi interpretasi atas peratran perundang-undangan, menganalisis putusan yang telah berkekuatan hukum tetap, jurnal ilmiah dan melakukan perbandingan dengan penerapan di negara lain diharapkan data yang dibutuhkan akan terkumpul guna menunjang penelitian ini.

---

<sup>29</sup> Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan yang tidak melakukan observasi ke lapangan dengan mencari narasumber. Namun tidak hanya kepustakaan tetapi juga melakukan wawancara pada informan untuk menunjang penelitian ini.

<sup>30</sup> Berdasarkan kekuatan mengikatnya bahan hukum tergolong menjadi tiga yaitu bahan hukum primer yang paling mengikat, bahan hukum sekunder yang berisi penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum tersier yang memberikan petunjuk mengenai bahan hukum primer maupun tersier. *Ibid.*, hlm. 52.

<sup>31</sup> Alat pengumpulan data terbagi tiga yaitu studi pustaka, wawancara dan observasi atau pengamatan. Karena penelitian ini merupakan penelitian normatif, bukan empiris atau sosiologis, maka studi pustaka adalah alat pengumpulan data yang paling tepat. *Ibid.*, hlm. 21.

Data akan dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif<sup>32</sup> yang akan disajikan dalam bentuk deskriptif-analitis<sup>33</sup> yang tahapannya adalah sebagai berikut:

a. Pengumpulan Data

Pada tahap ini dilakukan pengumpulan data berupa data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi pustaka atau studi dokumen seperti buku, undang-undang, jurnal, dan karya tulis ilmiah lainnya.

b. Pengolahan Data

Pada tahap ini, data yang telah diperoleh pada tahap pengumpulan data akan diolah. Dalam tahapan ini dilakukan beberapa langkah sebagai berikut:

a) Pemeriksaan / validasi data dan *editing*

Data yang diperoleh dari kegiatan pengumpulan data melalui studi kepustakaan diperiksa dan dijaga konsistensi antara data yang satu dengan data yang lainnya. Kegiatan memeriksa dan menjaga konsistensi ini disebut sebagai kegiatan *editing* yang memeriksa apakah data tersebut layak untuk dilanjutkan kemudian. Validasi harus dilakukan dengan memperhatikan dengan seksama secara ajeg.

b) Pengolahan

Tentunya setelah data dimasukkan, langkah selanjutnya adalah pengolahan data. Berkenaan dengan metode pengolahan data penelitian, dalam penelitian ini data akan diolah dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif

---

<sup>32</sup> Penelitian dengan pendekatan kualitatif merupakan penelitian yang menghasilkan data deskriptif yang menggambarkan hasil dari pengumpulan data untuk memahami gejala yang ditelitinya. *Ibid.*, hlm. 32.

<sup>33</sup> Penulisan dengan metode deskriptif-analitis merupakan penulisan dengan menjabarkan gejala yang terjadi kemudian diolah dan dianalisis apa penyebab terjadinya gejala tersebut. *Ibid.*, hlm. 68.

merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif-analitis. Pengolahan data kualitatif bertujuan untuk mengerti atau memahami gejala yang diteliti.

c. Analisis Data

Pada tahap ini data yang sudah diolah, kemudian dianalisis. Analisis data merupakan kegiatan menelaah hubungan masing-masing komponen dengan keseluruhan konteks dari berbagai sudut pandang dan kemudian dituliskan dalam bentuk laporan penelitian.

Setelah tahap mengumpulkan dan menganalisis data selesai maka peneliti akan memasuki tahap berikutnya yaitu melakukan penulisan laporan yang dituangkan dalam laporan yang bersifat deskriptif-analisis<sup>34</sup> atas permasalahan yang diangkat.

## 1.6 Kegunaan Teoritis dan Praktis

Kegunaan Teoritis dari penelitian ini adalah untuk memperkaya kajian ilmu hukum mengenai hukum lingkungan yang nantinya dapat memberikan manfaat kepada *civitas academica* Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya.

Kegunaan praktis dari penelitian ini adalah nantinya hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan kajian dalam menerapkan keberatan berupa gugatan atas keputusan tata usaha negara dengan dasar *potential risk* atas kegiatan yang diperkirakan menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup. Sehingga kita dapat melakukan langkah pencegahan dini atau *precautionary action* sebelum terjadinya pencemaran atau kerusakan lingkungan yang akan sangat merugikan kita semua.

---

<sup>34</sup> Dilihat dari sifatnya, penulisan laporan penelitian dapat dibedakan menjadi tiga yaitu penelitian bersifat eksploratoris, deskriptif dan eksplanatoris. Penelitian deskriptif adalah memberikan data dengan teliti mengenai suatu gejala. Data yang telah dideskripsikan tersebut kemudian dianalisis untuk mendapat penjelasan mengenai gejala tersebut sehingga dapat dicarikan pemecahannya. *Ibid.*, hlm. 10 & 251.

## 1.7 Sistematika Penelitian

### **BAB I PENDAHULUAN**

Pada bab ini akan dikemukakan latar belakang peneliti mengangkat topik ini dengan menjelaskan rumusan permasalahan dan tujuan dari penelitian ini. Kemudian akan dijelaskan mengenai kerangka konsep yang peneliti gunakan, metode penelitian yang digunakan peneliti dalam melakukan penelitian, dan kegunaan teori serta kegunaan praktis dari penelitian ini.

### **BAB II PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DENGAN GUGATAN TATA USAHA NEGARA ATAS DASAR *POTENTIAL DAMAGE* DALAM KAITANNYA DENGAN *PRECAUTIONARY PRINCIPLE***

Bab ini akan memaparkan mengenai sejarah hukum lingkungan yang akan membahas mengenai tujuan hukum lingkungan dan manfaat adanya hukum lingkungan bagi manusia dan alam; perubahan peraturan perundang-undangan mengenai lingkungan hidup di Indonesia; apa saja yang menjadi bagian yang dilindungi dalam hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat; prinsip-prinsip hukum lingkungan dikaitkan dengan tujuannya dalam memenuhi hak asasi manusia dalam pemenuhan hak atas lingkungan yang baik dan sehat; sehingga nantinya disadari bahwa dasar *potential damage* sebagai dasar gugatan berdasarkan prinsip hukum lingkungan menjadi penting dalam usaha perlindungan dan pelestarian lingkungan.

### **BAB III PENGAJUAN GUGATAN ADMINISTRATIF ATAS IZIN KE PENGADILAN TATA USAHA NEGARA**

Bab ini akan menjelaskan mengenai dasar pengajuan gugatan tata usaha negara dalam UU PTUN 1986 beserta perubahannya dan dikaitkan dengan dasar pengajuan gugatan tun dalam UU PPLH. Dalam bab ini juga akan



dibahas mengenai Putusan Pengadilan No. 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT sebagai analisis dalam penelitian ini.

#### **BAB IV PENERAPAN *POTENTIAL DAMAGE* SEBAGAI DASAR GUGATAN TATA USAHA NEGARA ATAS PEMENUHAN HAK ATAS LINGKUNGAN HIDUP YANG BAIK DAN SEHAT**

Bab ini akan memaparkan mengenai bagaimana penerapan *precautionary principle* dalam permasalahan gugatan atas dasar kerugian yang potensial terjadi sebagai dasar gugatan tata usaha negara dengan melihat penerapan di Australia. Kemudian akan dikaitkan dengan penerapannya di Indonesia untuk membedah lebih dalam Putusan Pengadilan No. 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT.

#### **BAB V PENUTUP**

Pada bab ini berisikan kesimpulan dari penelitian ini dan saran bagi permasalahan yang diangkat oleh penelitian ini sehingga kedepannya usaha kita dalam perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup dapat berjalan lebih efektif dan efisien dan dapat melindungi hak asasi manusia atas lingkungan yang baik dan sehat.

## BAB 2

### PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN DENGAN GUGATAN TATA USAHA NEGARA ATAS DASAR *POTENTIAL DAMAGE* DALAM KAITANNYA DENGAN *PRECAUTIONARY PRINCIPLE*

Pemenuhan hak atas lingkungan yang baik dan sehat menjadi hak asasi bagi seluruh rakyat Indonesia tanpa terkecuali. Dalam hal ini, menjadi peran negara untuk memenuhi dan melindungi hak tersebut dari pelanggaran, termasuk kemungkinan pelanggaran. Kedudukan yang sangat vital dari hak tersebut menjadikan pemenuhan dan perlindungan atas hak ini sebagai sorotan dunia internasional. Dalam hal ini, prinsip hukum lingkungan diharapkan dapat menjadi pegangan dalam usaha pemenuhan hak asasi atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

#### 2.1 Sejarah Hukum Lingkungan

Kesadaran akan perlunya langkah konkrit atas perlindungan lingkungan hidup bermula dari banyaknya kasus pencemaran lingkungan yang timbul akibat semakin pesatnya perkembangan perindustrian dunia tanpa penanganan yang baik. Limbah industri yang tidak dikelola dengan baik pada akhirnya dapat mencemari sungai dan laut, seperti pernah terjadi pada kasus Teluk Minamata. Karena pengelolaan limbah yang buruk maka akibatnya sungai menjadi tercemar dan terakumulasi di hilir sungai, yaitu Teluk Minamata.<sup>35</sup> Masyarakat sekitar yang bergantung kehidupannya pada sungai Minamata terkena imbasnya. Penyakit mengerikan yaitu *itai-itai* akibat keracunan limbah berbahaya pun mewabah.

Pencemaran dan kerusakan lingkungan tidak hanya terjadi dalam kasus Minamata, namun hampir seluruh penjuru dunia. Akibat berbagai kasus pencemaran tersebut, masyarakat dunia menjadi sadar akan pentingnya pengaturan bagi pembuangan limbah, pengendalian polusi industri dan kegiatan dan/atau usaha lain yang memiliki dampak pada lingkungan hidup. Terlambat

---

<sup>35</sup> Disarikan dari Masazumi Harada, *Minamata Disease*, (Tokyo: Kumamoto Nichinichi Shinbun Centre & Information Center/Iwanami Shoten Publishers, 1972).

atau tidak, yang jelas masalah kerusakan lingkungan sudah terjadi dan perlu usaha yang tidak sekedar menanggulangi, tetapi juga mencegah.

## **2.1.1 Perkembangannya di Dunia**

### **2.1.1.1 Konferensi Stockholm 1972 sebagai Langkah Awal Penegakan Hukum Lingkungan**

Pada tanggal 5 Juni 1972 dilaksanakan sebuah konferensi oleh PBB di Stockholm, Swedia, guna membicarakan isu penting terkait lingkungan hidup. Konferensi ini secara resmi disebut dengan United Nations Conference on Human Environment (disingkat UNCHE 1972), namun lazimnya disebut sebagai Konferensi Stockholm 1972. Konferensi ini merupakan konferensi internasional pertama yang diselenggarakan PBB dengan fokus pembahasan isu lingkungan hidup.

Dalam mempersiapkan konferensi ini telah disusun laporan berjudul *Only One Earth* oleh Barbara Ward dan Rene Dubos yang menyatakan bahwa evolusi perkembangan manusia telah menjadikan setiap manusia sekarang ini memiliki dua negara yaitu negaranya sendiri dan planet bumi.<sup>36</sup> Dari laporan ini dapat disimpulkan bahwa kita sama-sama memiliki bumi dan sama-sama berjuang untuk melindunginya. Konferensi ini membahas masalah lingkungan dengan tiga komisi: Komisi I mengenai *Human Settlement* dan Aspek Edukasi dan Informasi; Komisi II mengenai Pengelolaan Sumber-sumber Alam, Lingkungan dan Pembangunan; dan Komisi III mengenai masalah Organisasi, dan Identifikasi dan Pengendalian Polutan.<sup>37</sup> Pada pembahasannya di setiap komisi terbukti bahwa permasalahan setiap negara perwakilan mengalami permasalahan yang sama dan saling terkait satu sama lain yang bersifat influensial dan implikatif dan harus dipecahkan secara global.

---

<sup>36</sup> Dalam kutipan langsungnya “*As we enter the global phase of human evolution it become obvious that each man has two countries, his own and Planet Earth*”. N. H. T. Siahaan, *Hukum Lingkungan*, (Jakarta: Pancuran Alam, 2009), hlm. 22.

<sup>37</sup> *Ibid.*

Permasalahan lingkungan yang saling terkait maksudnya adalah apabila suatu kegiatan dan/atau usaha di suatu daerah melakukan pencemaran lingkungan maka akibatnya tidak hanya dirasakan penduduk di daerah itu saja namun dapat menyebar ke daerah lain, terus meluas, dan bahkan mungkin dapat berakibat secara global. Misalnya saja *global warming*. Industrialisasi di Amerika atau Eropa yang menyebabkan efek rumah kaca, tidak hanya berdampak bagi masyarakat Amerika atau Eropa saja namun juga seluruh penduduk dunia. Oleh sebab itu permasalahan lingkungan menurut konferensi ini perlu ditanggulangi dengan prinsip global, namun penanganannya memperhatikan kondisi dan keadaan daerah masing-masing.<sup>38</sup>

Konferensi ini menghasilkan 26 prinsip pengelolaan lingkungan hidup yang dikenal dengan Deklarasi Stockholm dan resolusi sebagai bagian dari rencana kerja. Atas hal tersebut, 5 Juni ditetapkan sebagai Hari Lingkungan Hidup Sedunia.<sup>39</sup>

#### **2.1.1.2 Kemajuan setelah Konferensi Stockholm**

Konferensi Stockholm sebagai konferensi pertama yang membahas permasalahan lingkungan hidup telah membuka banyak mata penduduk dunia akan permasalahan lingkungan yang dihadapi bersama dan pentingnya perlindungan atas lingkungan hidup. Paradigma *environmentalist* mulai berkembang menghadang paradigma *developmentalist* yang selama ini menguasai dunia. Maka sejak saat itu banyak bermunculan kajian, konferensi, dan konvensi yang ditujukan bagi perlindungan lingkungan hidup.

Salah satunya adalah *The Limits to Growth* yang disusun oleh Dennis L. Meadows sebagai laporan kepada Club of Rome tahun 1972. Laporan tersebut, seperti yang dijelaskan oleh Neil Carter, melakukan analisis kompleks keterkaitan (interdependensi) antara 5 variabel yang berpengaruh pada lingkungan yaitu output industri, penipisan sumber daya alam, polusi, produksi pangan, dan

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*, hlm. 23.

pertumbuhan penduduk.<sup>40</sup> Analisis tersebut mensimulasikan prediksi yang akan terjadi pada tahun 2100 apabila variabel tersebut terus tumbuh dalam tingkat yang sama dan perubahan yang berdasarkan pada asumsi yang tumbuh pada setiap variabel. Interdependensi variabel menunjukkan sebuah permasalahan besar. Meadows menyimpulkan, seperti yang dikutip oleh Carter bahwa *“the limits to growth on this planet will be reached sometime within the next hundred years.”*<sup>41</sup> Laporan tersebut menunjukkan bahwa Bumi sebagai tempat kita tinggal memiliki keterbatasan untuk memenuhi kebutuhan manusia dan apabila kelima variabel tersebut terus tumbuh tanpa terkendali maka akan menyebabkan masalah besar bagi lingkungan dan umat manusia pada tahun 2100.

Meningkatnya kesadaran akan pentingnya perlindungan atas lingkungan hidup mendorong PBB membentuk komisi World Commission on Environment and Development yang disingkat WCED pada tahun 1983. Dengan adanya komisi ini kebijakan lingkungan hidup dunia mengalami perkembangan. Contohnya adalah susunan strategi jangka panjang yang disusun WCED dalam pengembangan lingkungan menuju pembangunan berkelanjutan. Laporan ini berjudul *Our Common Future* atau dikenal *Brundtland Report*, yang juga telah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dengan judul *Hari Depan Kita Bersama*.<sup>42</sup>

### 2.1.1.3 Earth Summit, Rio de Janeiro

Pada tanggal 3 Juni 1992, PBB kembali menyelenggarakan Konferensi Tingkat Tinggi di Rio de Janeiro, Brazil yang secara resmi dinamakan United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), tetapi lazim disebut dengan Konferensi Rio 1992. Konferensi ini menegaskan kembali apa yang telah digariskan di dalam Konferensi Stockholm dan menyesuaikan dengan permasalahan yang terjadi. Dari konferensi ini terbentuklah United Nations Commission on Sustainable Development (CSD) yang menyoroiti soal

---

<sup>40</sup> Neil Carter, *The Politics of the Environment*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), hlm. 42.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Jimly Asshiddiqie, *op cit.*, hlm. 137.

pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup. Sejumlah hasil yang dicapai dalam konferensi ini adalah;<sup>43</sup>

1. *The Rio de Janeiro Declaration on Environment and Development* atau Deklarasi Rio yang memuat 27 prinsip mengenai lingkungan hidup dan pembangunan.
2. *Non Legally Binding Authorative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation, and Sustainable Development of all Types of Forest* disebut juga Prinsip tentang Hutan (*Forestry Principles*).
3. Agenda 21.<sup>44</sup>
4. *The Framework Convention on Climate Change* atau Konvensi tentang Perubahan Iklim.<sup>45</sup>
5. *The Convention on Biological Diversity* atau Konvensi tentang Keanekaragaman Hayati.<sup>46</sup>

Selanjutnya dari lima dokumen tersebut telah menghasilkan lima prinsip utama pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan yaitu: keadilan antar generasi, keadilan dalam satu generasi, prinsip pencegahan dini, perlindungan keanekaragaman hayati, dan internalisasi biaya lingkungan serta mekanisme insentif.<sup>47</sup> Deklarasi Rio menjadi loncatan bagi berkembangnya hukum lingkungan di lingkup internasional dengan melahirkan berbagai prinsip yang sangat penting bagi perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup.

---

<sup>43</sup> Siahaan, *op cit.*, hlm. 26.

<sup>44</sup> Memuat mengenai kebijakan, rencana, program dan pedoman aksi bagi pemerintah ditingkat Nasional dalam melaksanakan Deklarasi Rio.

<sup>45</sup> Telah diratifikasi melalui UU No. 6 Tahun 1994 tentang Ratifikasi Konvensi Perubahan Iklim.

<sup>46</sup> Telah diratifikasi melalui UU No. 5 Tahun 1994 tentang Ratifikasi Konvensi Keanekaragaman Hayati.

<sup>47</sup> Syahrul Machmud, *Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), hlm. 33.

#### 2.1.4 World Summit on Sustainable Development, Johannesburg

Pada 1 September 2002 dilaksanakan Konferensi Tingkat Tinggi di Johannesburg, Afrika Selatan mengenai pembangunan berkelanjutan. Konferensi ini kembali menegaskan mengenai apa saja yang telah dirumuskan dalam Konferensi Rio karena disadari tidak banyak perkembangan berarti setelah Konferensi Rio dilaksanakan bagi pelestarian lingkungan.<sup>48</sup>

Hal yang disoroti Konferensi Johannesburg ini adalah mengenai lingkungan global yang terus mengalami kerusakan, dimensi baru yang diciptakan oleh globalisasi, cepatnya integrasi pasar, dan berbagai tantangan baru dalam realisasi pembangunan berkelanjutan.<sup>49</sup> Sorotan atas hal tersebut terjadi karena globalisasi diyakini telah memberikan efek secara tidak merata. Hanya negara maju yang merasakan efek positif dari globalisasi, sementara negara berkembang justru mendapatkan kesulitan dalam menghadapi tantangan globalisasi ini.<sup>50</sup>

Dari konferensi ini dihasilkan Deklarasi Johannesburg mengenai pembangunan berkelanjutan yang berisikan 37 butir mengenai tantangan yang dihadapi, komitmen terhadap pembangunan berkelanjutan dari negara peserta, dan peran lembaga internasional dalam mewujudkan komitmen bersama pembangunan berkelanjutan. Dikeluarkan pula *Plan of Implementation* dalam penerapan bagi setiap Negara.

#### 2.1.2 Perkembangannya di Indonesia

##### 2.1.2.1 Awal Mula Perhatian atas Lingkungan Hidup

Konferensi Stockholm telah menginspirasi berbagai negara untuk memberikan perhatian lebih kepada pelestarian lingkungan hidup. Contohnya adalah dengan dituangkannya pengelolaan lingkungan hidup dalam Repelita II Bab 4 mengenai Pengelolaan Sumber-Sumber Alam dan Lingkungan Hidup.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Siahaan, *op cit.*, hlm. 27.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> *Ibid.*

Perhatian yang besar tidak akan terjadi tanpa adanya kasus atau peristiwa yang mendahuluinya seperti Konferensi Stockholm yang diawali oleh serentetan kasus pencemaran seperti kasus Minamata. Di Indonesia perhatian atas lingkungan hidup juga diawali dengan terjadinya kasus pencemaran besar yaitu kecelakaan tanker raksasa bernama Showa Maru yang mengakibatkan pencemaran laut di daerah Buffalo Rocks, Phillip Channel, Selat Malaka, Singapura pada tanggal 6 Januari 1975.<sup>52</sup>

Akibat peristiwa tersebut Indonesia menjadi sadar akan pentingnya peraturan mengenai tanggung jawab pencemaran lingkungan guna merehabilitasi lingkungan yang tercemar. Kesadaran inilah yang mendorong Indonesia untuk meratifikasi Civil Liability Convention 1969 dan melakukan berbagai perjanjian pengaturan perlindungan lingkungan laut di sekitar perairan Selat Malaka antara Indonesia, Singapura dan Malaysia.<sup>53</sup>

#### **2.1.2.2 Berdirinya Kementerian Lingkungan Hidup**

Berdasarkan Kepres No. 59/M Tahun 1978 dibentuklah Menteri Negara Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup (Meneg PPLH) dengan Emil Salim sebagai menterinya. Kementerian ini mengurus pengawasan pembangunan agar sejalan dengan perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup, di samping menangani masalah pengelolaan, pengembangan dan perlindungan lingkungan hidup.

Kemudian berdasarkan Kepres No. 25 Tahun 1983, Meneg PPLH berubah nama menjadi Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup (Meneg KLH) dengan Emil Salim tetap sebagai menterinya. Kementerian ini menangani masalah kependudukan yang diyakini sebagai masalah yang saling berkaitan dengan masalah lingkungan hidup dan sumber daya alam. Di kemudian hari Meneg KLH berganti nama menjadi Meneng LH yang hanya menangani

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, hlm. 32.

<sup>52</sup> *Ibid.*, hlm. 49.

<sup>53</sup> *Ibid.*, hlm. 32.



permasalahan mengenai lingkungan hidup pada kabinet berikutnya hingga zaman reformasi.

### **2.1.2.3 Undang Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup**

UU Lingkungan Hidup sangatlah dinamis dan terus mengikuti perkembangan internasional, kebutuhan dunia dan menanggulangi masalah nasional. Sehingga sangat beralasan apabila undang-undang tentang lingkungan hidup selalu mengalami perubahan demi tercapainya perlindungan dan pelestarian terhadap lingkungan hidup dan terpenuhinya hak atas lingkungan yang baik dan sehat.

#### **1. UU No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup**

Sejak tahun 1976, Indonesia telah menyusun sebuah RUU terkait pengelolaan lingkungan hidup. Namun demikian, RUU tersebut baru berhasil diundangkan pada tanggal 11 Maret 1982 melalui UU No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UULH 1982). Penyusunan UULH 1982 dilakukan berdasarkan setidaknya 4 alasan, yaitu:<sup>54</sup>

1. Dalam Repelita III Bab 7 tentang “Sumber Alam dan Lingkungan Hidup” tertera mengenai perlunya undang-undang yang memuat ketentuan pokok tentang masalah lingkungan. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah wajib menyusun undang-undang yang mengatur hal tersebut dalam kurun waktu Repelita III.
2. Produk hukum yang sebelumnya kurang memuat segi lingkungan hidup, padahal keberadaan sebuah produk hukum yang pro lingkungan hidup semakin dibutuhkan untuk menghadapi permasalahan yang terjadi antara pencemar dan korban pencemaran.

---

<sup>54</sup> Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, (Yogyakarta: UGM Press, 2006), hlm. 86.

3. Perkembangan pembangunan Indonesia yang menuju industrialisasi dan penguatan pertanian menjadikan pelaksanaan pembangunan secara bertahap dengan meningkatkan taraf hidup masyarakat dan meletakkan landasan yang kuat untuk pembangunan berikutnya. Dengan adanya penguatan landasan pembangunan berikutnya terlihat bahwa pengelolaan yang bijak tanpa merusak merupakan tahapan yang penting untuk menopang pembangunan jangka panjang.
4. Arah pembangunan jangka panjang tertuju pada pembangunan Manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia seperti yang tercantum dalam GBHN.<sup>55</sup>

Menurut Hardjasoemantri, pokok-pokok pengaturan UU LH 1982 ini adalah:<sup>56</sup>

1. Pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan pelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan bagi perkembangan kesejahteraan manusia. Sedangkan tujuan dari pengelolaan lingkungan hidup adalah tercapainya keselarasan hubungan manusia dengan lingkungan hidup, terkendalinya pemanfaatan sumber daya, terwujudnya manusia sebagai pembina lingkungan hidup, terlaksananya pembangunan berwawasan lingkungan untuk kepentingan generasi sekarang dan masa mendatang, dan terlindunginya negara dari kerusakan dan pencemaran dari luar. Hal ini diatur dalam Pasal 3 dan 4 UULH 1982.
2. Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berkewajiban memelihara lingkungan hidup dari kerusakan dan pencemaran. Beban pencemaran dibebankan pada pihak pencemar sesuai dengan prinsip *polluters pay*. Adapula dorongan-dorongan atau insentif bagi yang berhasil mencegah dan menaggulangi pencemaran. Hal ini diatur dalam Pasal 5 UULH 1982.

---

<sup>55</sup> Koesnadi Hardjasoemantri, *op cit.*, hlm. 88.

<sup>56</sup> *Ibid.*, hlm. 91.

3. Setiap orang berhak untuk berperan serta dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup. Dalam hal ini lembaga swadaya masyarakat tumbuh dan berperan sebagai penunjang pengelolaan lingkungan hidup dan mengikutsertakan masyarakat untuk mencapai tujuan pengelolaan lingkungan hidup. Hal peran serta diatur dalam Pasal 6 dan peran lembaga swadaya masyarakat diatur dalam Pasal 19 UULH 1982.
4. Usaha mengembangkan lingkungan hidup tidak berlangsung dalam keadaan terisolasi. Oleh sebab itu, usaha pengelolaan dan pelestarian lingkungan hidup dilakukan dengan tujuan untuk kemaslahatan antar bangsa sehingga dilakukan secara universal. Tercantum dalam Poin c Menimbang UULH 1982.
5. Pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan sistem keterpaduan. Lingkungan hidup terdiri dari tatanan kesatuan dengan berbagai unsur lingkungan yang saling mempengaruhi. Maka pengelolaan lingkungan hidup memerlukan pengelolaan yang terpadu dan terkoordinasi, mulai lingkup nasional, sektoral dan daerah. Hal ini diatur dalam Pasal 18 UULH 1982.

Dengan dibentuknya UU ini maka proses penegakan hukum lingkungan dan permasalahan lingkungan yang terjadi diharapkan dapat ditegakkan dan diselesaikan. Namun demikian, melihat begitu banyaknya kekurangan dalam UULH 1982, sulit rasanya UU ini mampu memenuhi harapan di atas. Karena itu, keberadaan UULH 1982 berfungsi lebih sebagai batu pijakan awal bagi usaha pengelolaan lingkungan hidup yang bijaksana.

## **2. UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup**

Setelah memperhatikan perkembangan konsep dan pemikiran mengenai masalah lingkungan, mempertimbangkan hasil yang dicapai dalam Konferensi Rio 1992, dan efektifitas pelaksanaan UU LH 1982, maka UU LH 1982 dirasakan tidak lagi dapat menjangkau perkembangan yang terjadi sehingga perlu dilakukan perubahan atas UU ini. Pada akhirnya dibentuklah UU No. 23 Tahun

1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UUPH 1997).<sup>57</sup>

UUPH 1997 memuat berbagai ketentuan baru sebagai respon dari berbagai perkembangan akan kebutuhan yang tidak mampu diatasi UU LH 1982. Kemudian UU ini juga bermaksud menyerap nilai yang bersifat keterbukaan, paradigma pengawasan masyarakat, asas pengelolaan dan Negara yang berbasis pada kepentingan publik, akses publik kepada sumber daya alam dan keadilan lingkungan.<sup>58</sup>

Namun munculnya UU yang mengatur mengenai lingkungan hidup ini tidak mampu menghindarkan diri dari adanya peraturan yang saling tumpang tindih. Misalnya saja mengenai pengaturan pemanfaatan lahan yang sebelumnya telah diatur dalam UU teknis lain seperti UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria atau mengenai kehutanan dalam UU No. 41 Tahun 1999 tentang kehutanan. Maka untuk mencegah disharmonisasi, perbedaan penafsiran dan peraturan yang saling tumpang tindih maka pelaksanaannya dapat didasari atas asas sebagai berikut:<sup>59</sup>

1. *Lex specialis derogat legi generalis*, peraturan perundang-undangan yang bersifat lebih khusus lebih diutamakan daripada peraturan perundang-undangan yang bersifat lebih umum.
2. *Lex superiori derogat legi inferiori*, peraturan perundang-undangan yang susunannya lebih tinggi lebih diutamakan ketimbang peraturan perundang-undangan yang susunannya lebih rendah.
3. *Lex posteriori derogat legi priori*, peraturan perundang-undangan yang baru dibentuk menyampingkan peraturan perundang-undangan yang telah lebih lama dibentuk.

Meskipun UUPH 1997 masih memiliki kekurangan namun sudah lebih baik dari peraturan sebelumnya. Apabila kita lihat, UULH 1982 tidak mengatur secara tegas berbagai aspek perlindungan terhadap lingkungan hidup.

---

<sup>57</sup> Siahaan, *op cit.*, hlm. 35.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*

Ketidaktegasan tersebut terlihat dalam pasal 11 sampai pasal 17 yang hanya memerintahkan peraturan perundang-undangan di bawahnya untuk mengatur mengenai perlindungan lingkungan hidup. Hal ini yang coba diperbaiki oleh UUPPLH 1997 yang mulai mencantumkan pengaturan mengenai perlindungan atas lingkungan hidup dalam undang-undangnya. Sebagai contoh adalah Pasal 14 ayat (1) UUPPLH 1997 yang menyatakan secara tegas bahwa kegiatan dan/atau usaha dilarang melanggar baku mutu dan kriteria baku mutu kerusakan lingkungan hidup. Hal seperti itulah yang tidak ada dalam UULH 1982.

### **3. UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup**

Pasca disahkannya UUPPLH 1997, ternyata banyak masalah lingkungan yang tidak maksimal atau bahkan gagal untuk ditanggulangi. Di sisi lain, perkembangan dunia internasional akan perhatian terhadap lingkungan hidup, memaksa Indonesia untuk melakukan revisi atas peraturan perundang-undangan lingkungan yang ada. Pada akhirnya tanggal 3 Oktober 2009, disahkan dan diundangkan sebuah undang-undang untuk menggantikan UUPPLH 1997, yaitu UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disingkat UUPPLH).

Adapun landasan disusunnya UU ini, seperti dijelaskan dalam Penjelasan Umum UUPPLH, adalah:<sup>60</sup>

- a. “Memperjelas dan memperkokoh arah pembangunan ekonomi nasional sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan;
- b. Adanya perubahan pengaturan mengenai otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia pasca UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah membawa perubahan hubungan dan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintah daerah, termasuk di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sehingga perlu dilakukan keterpaduan sistem pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup;

---

<sup>60</sup> Indonesia (2), Penjelasan Umum.

- c. Fakta yang menunjukkan kualitas lingkungan hidup yang semakin menurun telah mengancam kelangsungan perikehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya sehingga perlu dilakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang sungguh-sungguh dan konsisten oleh semua pemangku kepentingan;
- d. Perhatian dunia mengenai pemanasan global yang mengakibatkan perubahan iklim sehingga memperparah penurunan kualitas lingkungan hidup, membuat Indonesia juga harus memberi perhatian terhadap permasalahan ini maka perlu dilakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang lebih jelas dan kuat;
- e. Tujuan untuk memperjelas dan memperkuat fungsi undang-undang dalam menjamin kepastian hukum dan memberikan perlindungan terhadap hak setiap orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari perlindungan terhadap keseluruhan ekosistem, maka perlu dilakukan pembaruan terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.”

Alasan tersebut membuat UUPPLH menjadi lebih terperinci dan sistematis dalam hal pengaturan atas pelestarian dan pengelolaan lingkungan hidup. Di samping itu, ada pula hal-hal atau prinsip baru yang diperkenalkan oleh UUPPLH ini, di antaranya:

1. RPPLH yang merupakan perencanaan tertulis yang memuat potensi, masalah lingkungan hidup, serta upaya perlindungan dan pengelolaannya dalam kurun waktu tertentu.<sup>61</sup> Adapun tahapannya adalah dengan melakukan inventarisasi<sup>62</sup> lingkungan hidup, penetapan wilayah ekoregion<sup>63</sup> barulah dilakukan penyusunan RPPLH.
2. KLHS yang merupakan rangkaian analisis yang sistematis, menyeluruh dan partisipatif untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, Pasal 1 angka 4.

<sup>62</sup> Dalam Pasal 6 ayat (2) UUPPLH inventarisasi dilakukan untuk memperoleh data dan informasi mengenai sumber daya alam yang meliputi: potensi dan ketersediaan; jenis yang dimanfaatkan; bentuk penguasaan; pengetahuan pengelolaan; bentuk kerusakan; dan konflik dan penyebab konflik yang timbul akibat pengelolaan.

<sup>63</sup> Dalam Pasal 7 UUPPLH penetapan wilayah ekoregion dilakukan berdasarkan inventarisasi dengan mempertimbangkan kesamaan: karakteristik bentang alam; daerah aliran sungai; iklim; flora dan fauna; sosial budaya; ekonomi; kelembagaan masyarakat; dan hasil inventarisasi lingkungan hidup.

berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan.<sup>64</sup>

3. Izin lingkungan yang merupakan izin yang diberikan kepada pelaku usaha dan/atau kegiatan yang wajib Amdal atau UKL-UPL sebagai syarat mendapatkan izin usaha dan/atau kegiatan.<sup>65</sup> Apabila dibandingkan dengan perizinan dalam UUPPLH 1997, dalam UUPPLH 1997 tidak mengenal izin lingkungan karena setiap usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan wajib memiliki Amdal adalah syarat untuk mendapatkan izin usaha, tanpa adanya izin lingkungan.<sup>66</sup> Adapun kaitan izin lingkungan dalam UUPPLH dengan izin-izin yang terdapat dalam PP No. 27 Tahun 2012 adalah saling terkait sebagai syarat mendapatkan izin lingkungan. Hal ini akan lebih lanjut dibahas dalam Bab 3.
4. Prinsip kehati-hatian merupakan asas yang terkandung dalam UUPPLH seperti yang tercantum dalam Pasal 2 huruf f.

## **2.2 Hak atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat**

Berbicara mengenai pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat haruslah kita pahami dari konsep dasar dari pemikiran hak asasi manusia itu sendiri sebagai pokok pemikiran munculnya hak atas lingkungan yang baik dan sehat ini.

### **2.2.1 Konsep Dasar Hak Asasi Manusia**

Dalam bukunya yang berjudul *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Jack Donnely seperti yang dikutip oleh Rhona K.M. Smith, dkk. yang menjelaskan mengenai konsep dasar hak asasi manusia bahwa

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, Pasal 1 angka 11.

<sup>65</sup> *Ibid.*, Pasal 1 angka 35.

<sup>66</sup> Indonesia (4), *Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU No. 23 Tahun 1997, LN No. 68 Tahun 1997, TLN No. 3699. Pasal 18.

“Hak asasi manusia adalah hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia. Umat manusia memilikinya bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat atau berdasarkan hukum positif, melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia.”<sup>67</sup>

Artinya bahwa hak asasi manusia tidak terbatas pada ciri-ciri fisik, perbedaan suku bangsa, budaya dan lain sebagainya karena hak asasi manusia bersifat universal yang melekat pada setiap umat manusia tanpa terkecuali meskipun seburuk apapun perlakuan manusia tidak menyebabkan ia berhenti menjadi manusia dan tetap memiliki hak tersebut.<sup>68</sup>

Asal usul mengenai hak asasi manusia berasal dari teori hak kodrati yang bermula dari teori hukum kodrati, apabila dirunut kembali berasal dari tulisan filsuf kuno, Santo Thomas Aquinas yang berpijak pada pandangan thomistik yang mempotulasi hukum kodrati sebagai bagian dari hukum Tuhan yang sempurna dan dapat dimengerti melalui nalar manusia. Namun dalam perkembangannya Hugo de Groot yang mengembangkan teori hukum kodrati Aquinas dengan memutus asal usul pijakannya dengan membuatnya menjadi produk pemikiran sekuler yang rasional. Berasal dari pemikiran teori hukum kodrati Hugo de Groot inilah, John Locke mengembangkan pemikiran mengenai hak kodrati yang menyebabkan meletusnya berbagai revolusi di berbagai belahan dunia.<sup>69</sup>

Pemikiran John Locke tersebut tertuang dalam *The Second Treatise of Civil Government and a Letter Concerning Toleration*, seperti yang dikutip oleh Rhona K.M. Smith, dkk. bahwa “Semua individu dikaruniai oleh alam hak yang melekat atas hidup, kebebasan dan kepemilikan, yang merupakan milik mereka sendiri dan tidak dapat dicabut atau dipreteli oleh negara.”<sup>70</sup>

Dari pemikiran tersebut Locke mengemukakan bahwa adanya kontrak sosial antara negara dengan masyarakatnya. Hak yang tidak dapat dicabut ini diserahkan

---

<sup>67</sup> Rhona K.M. Smith., dkk., *Hukum Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008), hlm. 11

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> *Ibid.*, 12

<sup>70</sup> *Ibid.*



pada negara. Apabila negara mengabaikan kontrak sosial tersebut dengan melanggar hak kodrati yang telah diserahkan tadi, maka rakyat dapat menurunkan penguasa negara dan menggantikannya dengan pemerintah baru yang bersedia menghormati hak mereka.<sup>71</sup>

Namun dalam perkembangannya teori hak kodrati ini mendapatkan tentangan. Tentangan paling terkenal datang dari Jeremy Bentham, seorang filsuf utilitarian yang mengatakan bahwa teori hak kodrati itu tidak dapat diverifikasi dan dikonfirmasi kebenarannya, asal usulnya dan yang mana saja hak yang termasuk hak kodrati.<sup>72</sup>

Bagaimanapun kaum utilitarian dan positivis mengemukakan penentangannya terhadap teori hak kodrati, teori ini tetap berkembang terlebih lagi pasca Perang Dunia II. Pengalaman buruk saat Perang Dunia II yang memposisikan hak asasi manusia seakan-akan tidak ada harganya dibanding kekuasaan dan keserakahan manusia mengingatkan kembali dunia internasional akan teori hak pribadi John Locke sehingga memunculkan gagasan mengenai hak asasi manusia. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan Scott Davidson, seperti yang dikutip oleh Smith, bahwa;

“Setelah kebiadaban luar biasa terjadi menjelang maupun selama Perang Dunia II, gerakan untuk menghidupkan kembali hak kodrati menghasilkan dirancangnya instrumen internasional yang utama mengenai hak asasi manusia.”<sup>73</sup>

Dengan adanya usaha tersebut, masyarakat internasional, yang tidak lagi menginginkan terjadinya masa kelam semasa Perang Dunia II, membentuk Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Piagam PBB sebagai langkah dalam usaha meningkatkan kembali kepercayaan terhadap hak asasi manusia. Sejak saat itulah hak asasi manusia menjadi suatu tolak ukur pencapaian bersama bagi semua rakyat dan semua bangsa.<sup>74</sup> Begitu pentingnya masyarakat internasional

---

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> *International Bill of Human Rights.*

memaknai hak asasi manusia sehingga menjadi sebuah nilai-nilai yang terkandung dalam setiap masyarakat dunia dalam menjalankan kehidupannya.

Dalam perkembangannya kemudian, hak asasi manusia terbagi dalam 3 generasi seperti yang dikemukakan oleh Karel Vasak, yaitu generasi pertama (kebebasan), generasi kedua (persamaan) dan generasi ketiga (persaudaraan).<sup>75</sup> Generasi pertama menyangkut mengenai hak sipil dan politik yang pada mulanya merupakan hak untuk menyatakan kebebasan dari kungkungan penguasa yang absolut. Dari adanya hak ini muncul berbagai revolusi di berbagai belahan dunia yang menuntut kebebasan. Hak yang termasuk dalam generasi ini adalah seperti hak hidup, hak kebebasan bergerak, hak bebas dari penyiksaan, hak memperoleh proses peradilan yang adil dan lain sebagainya. Hak ini juga disebut hak negatif karena tidak dibenarkan negara untuk ikut campur tangan dalam hak individual ini.<sup>76</sup>

Generasi kedua berkaitan dengan persamaan dalam hal perlindungan bagi hak ekonomi, sosial dan budaya.<sup>77</sup> Hak ini muncul sebagai tuntutan agar negara memenuhi kebutuhan dasar setiap rakyatnya.<sup>78</sup> Dengan begitu hak ini disebut sebagai hak positif yang mewajibkan negara untuk ikut campur dalam pemenuhan hak ini bagi setiap masyarakat. termasuk dalam hak ini adalah hak atas pekerjaan, hak atas pendidikan dan juga hak atas lingkungan yang baik dan sehat.

Generasi ketiga dari hak asasi manusia adalah persaudaraan atau hak solidaritas. Tuntutan ini berkembang dari negara berkembang atas tatanan dunia internasional yang adil. Dengan adanya hak ini maka tatanan internasional menjadi kondusif dan memungkinkan negara berkembang dapat terus berkembang dengan sehat tanpa terhimpit tekanan negara maju. Adapun hak solidaritas yang dituntut adalah hak atas pembangunan, hak atas perdamaian, hak atas sumber

---

<sup>75</sup> Karel Vasak, "A 30 Year Struggle: The Sustained Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights", *Unesco Courier*, (November, 1977), hlm. 29-32.

<sup>76</sup> Rhona K.M. Smith, dkk., *Loc cit.*

<sup>77</sup> *Loc cit.*

<sup>78</sup> *Ibid.*, hlm. 16.

daya alam sendiri, hak atas lingkungan hidup yang baik, dan hak atas warisan budaya sendiri.<sup>79</sup>

Dari penjelasan mengenai generasi hak asasi manusia tersebut terlihat bahwa hak atas lingkungan yang baik dan sehat merupakan bagian dari generasi kedua dan ketiga dari hak asasi manusia. Dengan demikian, hak atas lingkungan yang baik dan sehat haruslah diusahakan oleh negara agar rakyat dapat terpenuhi hak asasinya. Sementara itu, dunia internasional juga harus mengusahakan meratanya pemenuhan hak atas lingkungan yang baik dan sehat secara universal. Hal ini berkaitan dengan prinsip universalitas dari hak asasi manusia yaitu universalitas moral yang meletakkan keberadaan kebenaran moral yang bersifat lintas budaya dan lintas sejarah yang dapat diidentifikasi secara rasional yang melekat pada seluruh umat manusia.<sup>80</sup>

### **2.2.2 Perturan Perundang Undangan Mengenai Hak atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat Di Indonesia**

Dalam peraturan perundang-undangan maupun konvensi yang diratifikasi menjadi undang-undang, hak atas lingkungan yang baik dan sehat telah menjadi bagian hak asasi yang harus dirasakan oleh setiap masyarakat dan negara wajib mengusahakannya. Berikut bagaimana instrumen hukum yang berlaku di Indonesia mengatur mengenai hak tersebut.

#### **1. UUD NRI 1945**

Dalam **Pasal 28H ayat (1)** sebagaimana yang terdapat dalam Perubahan kedua UUD 1945 bahwa “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”

---

<sup>79</sup> Philip Alston, “A Third Generation of Solidarity Rights: Progressive Development or Obfuscation of International Human Rights Law”, *Netherlands International Law Review*, vol 29, No. 3 (1982), hlm. 307-322.

<sup>80</sup> Rhona K.M. Smith, dkk., *op cit*, hlm. 19.

## 2. UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Dalam Bab II mengenai Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Dasar Manusia Bagian Kesatu mengenai Hak Hidup **Pasal 9 ayat (3)** bahwa “Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.”

## 3. UU No. 32 Tahun 2009 tentang PPLH

Dalam Bab X mengenai Hak, Kewajiban dan Larangan Bagian Kesatu mengenai Hak **Pasal 65 ayat (1)** “Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia.”

Hak yang diberikan oleh instrumen hukum tersebut di atas tidak hanya kata-kata saja namun akan berimplikasi pada 2 hal, yaitu tata laksana hukum yang dikandungnya dan perlindungan hukum yang dijaminnya.<sup>81</sup> Sebagai hak perseorangan, hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat ini adalah bentuk hak yang paling ekstensif. Dikatakan paling ekstensif karena hak atas lingkungan yang baik dan sehat ini mengindikasikan setidaknya dua hal. Pada satu sisi, hak ini memberikan landasan bagi individu untuk melakukan gugatan hukum serta berperan aktif untuk mewujudkan haknya. Di sisi lain, hak ini juga menimbulkan tuntutan pada pemerintah untuk menggariskan kebijakan dan melakukan tindakan yang mendorong peningkatan upaya pelestarian lingkungan hidup.<sup>82</sup>

Implikasi dari dicantumkannya hak mengajukan gugatan dalam mempertahankan hak asasi yang telah dijamin, dapat tercermin dalam ayat selanjutnya dari Pasal 65 UU PPLH setelah penjelasan mengenai hak tersebut, yaitu:

- (3) *Setiap orang **berhak mengajukan usul dan/atau keberatan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup.***

---

<sup>81</sup> Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan*, (Surabaya: Airlangga University Press), hlm. 169.

<sup>82</sup> *Ibid.*, hlm. 170-171.

- (4) *Setiap orang berhak untuk berperan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*
- (5) *Setiap orang berhak melakukan pengaduan akibat dugaan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. [cetak tebal dari penulis]<sup>83</sup>*

Sehingga hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dapat berlaku secara holistik dan tidak hanya memberikan hak pasif yang menunggu pemerintah untuk mengusahakannya tetapi juga memberi hak aktif bagi masyarakat untuk berperan aktif dan mengajukan gugatan untuk mewujudkan haknya.

### 2.3 Penegakan Hukum Lingkungan

Kaidah hukum yang hidup dan berkembang di masyarakat, menurut Ron Jue, memiliki asas sebagai landasan nilai-nilai yang melegitimasi kaidah hukum itu sendiri. Oleh sebab itu kaidah hukum dapat dipandang sebagai operasionalisasi dari asas-asas hukum.<sup>84</sup> Paul Scholten berpendapat bahwa asas hukum tersebut merupakan pikiran yang terdapat di dalam sistem hukum yang dirumuskan dalam aturan perundang-undangan dan putusan Hakim.<sup>85</sup> Jadi asas hukum merupakan kaidah paling umum, sangat esensial dan fundamental dalam suatu sistem hukum. Sehingga tidak mungkin hukum dibentuk tanpa asas yang melandasinya.

Begitu juga dengan hukum lingkungan. Dalam UU PPLH prinsip/asas ini tercantum dalam Pasal 2, yang memuat berbagai asas yang melandasi dibentuknya sistem hukum lingkungan Indonesia. Ini berarti bahwa semua peraturan perundang-undangan terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia, haruslah didasarkan pada asas-asas tersebut, yang salah satunya adalah asas kehati-hatian.

Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa hakekat dari penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan atau de-ide hukum

---

<sup>83</sup> Indonesia (2), Pasal 65.

<sup>84</sup> Syahrul Machmud, *op cit.*, hlm. 67.

<sup>85</sup> *Ibid.*

menjadi kenyataan. Keinginan yang dimaksud adalah pikiran badan pembentuk UU yang berupa pikiran atau konsep tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial yang dirumuskan dalam peraturan tersebut. Proses mewujudkan keinginan itulah yang disebut penegakan hukum.<sup>86</sup>

Penegakan hukum sendiri terbagi dalam tiga cara. Menegakkan hukum dengan jalur keperdataan, pidana dan administrasi. Penegakan hukum perdata ialah menyelesaikan sengketa antara hubungan perseorangan dan/atau badan hukum dengan perseorangan dan/atau badan hukum lainnya. Penegakan hukum administrasi dapat dilakukan dengan pengawasan, pemberian izin, dan sanksi bagi pelanggarnya. Penegakan hukum pidana merupakan tindakan aparat penegak hukum dalam usaha menegakkan aturan dalam peraturan perundang-undangan terhadap pelanggar yang melanggar aturan tersebut. Dalam penelitian penegakan hukum yang dimaksud difokuskan pada bagaimana penegakan hukum administrasi dalam pemberian izin.

Menurut Muladi, seperti yang dikutip oleh Syahrul, apabila penegakan hukum tersebut dilihat dari bentuknya sebagai kebijakan, maka pada hakekatnya penegakan hukum yang berupa kebijakan itu melalui beberapa tahap:<sup>87</sup>

1. tahap formulasi. Pada tahap ini penegakan hukum in abstracto oleh badan pembuat undang-undang. Tahap ini dapat disebut juga sebagai tahap kebijakan legislatif.
2. tahap aplikasi. Tahap ini merupakan tahap penerapan hukum oleh aparat penegak hukum mulai dari Kepolisian sampai Pengadilan. Tahap ini juga disebut tahap kebijakan yudikatif.
3. tahap eksekusi. Tahap yang memerlukan pelaksanaan hukum secara konkrit oleh aparat pelaksana. Tahap ini disebut tahap kebijakan eksekutif atau administratif.

---

<sup>86</sup> Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, (Bandung: Sinar Baru, 1988), hlm. 71.

<sup>87</sup> Syahrul Machmud, *op cit.*, hlm. 110.

Joko Subagyo menambahkan bahwa penegakan hukum berkaitan erat dengan ketaatan bagi pemakai dan pelaksana peraturan perundang-undangan, dalam hal ini baik masyarakat maupun penegak hukum.<sup>88</sup> Berkaitan dengan aparat penegak hukum, terdapat 3 elemen penting yang mempengaruhi efektivitas kinerjanya, yaitu; institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana yang mendukung, budaya kerja aparatur dan perangkat peraturan yang mendukung kinerja lembaga untuk dijadikan standard kerja. Dengan memperhatikan aspek secara keseluruhan diharapkan proses penegakan hukum dan keadilan dapat terwujud secara nyata.<sup>89</sup>

Penegakan hukum lingkungan sendiri, tidak bisa lepas dari keberadaan instrumen hukum mengenai hukum lingkungan yaitu UUPPLH yang menjadi instrumen yuridis yang memuat kaidah-kaidah tentang pengelolaan lingkungan hidup yang bertujuan mencegah penyusutan dan kemerosotan mutu lingkungan hidup.<sup>90</sup> Senada dengan hal tersebut, Soedjono Dirdjosisworo menyatakan bahwa hukum lingkungan dengan hukum pencemaran lingkungan sebagai bentuk khususnya, merupakan pengamanan hukum terhadap pencemaran lingkungan serta menjamin lingkungan agar dapat tetap lestari didalam proses kecepatan perkembangan teknologi dan berbagai efek sampingnya.<sup>91</sup> Hukum lingkungan, menurut Munadjat, adalah konsep studi lingkungan hidup yang mengkhususkan pada ilmu hukum dengan objek hukumnya adalah tingkat kesadaran dan pengertian masyarakat terhadap aspek perlindungan sebagai kebutuhan hidup.<sup>92</sup>

Oleh sebab itu negara membentuk serangkaian produk legislasi mulai dari UU LH 1982, UU LH 1997 sampai yang berlaku saat ini UU PPLH dengan

---

<sup>88</sup> P. Joko Subagyo, *Hukum Lingkungan, Masalah dan Penanggulangannya*, (Rineke Cipta, 1992), hlm. 84-85.

<sup>89</sup> Syahrul Machmud, *loc cit.*

<sup>90</sup> *Ibid.*, hlm. 78.

<sup>91</sup> Soedjono Dirdjosisworo, *Pengamanan Hukum Terhadap Pencemaran Lingkungan Akibat Industri*, (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 31.

<sup>92</sup> ST. Munadjat Danusaputra, *Hukum Lingkungan Buku I: Umum*, (Bandung: Binacipta, 1980), hlm. 46.

serangkaian UU sektoral dan peraturan pelaksana semata-mata sebagai bentuk penegakan hukum lingkungan melalui instrumen hukum.

Tujuan utama dari penegakan hukum lingkungan itu sendiri menurut Mas Achmad Santosa adalah penataan (*compliance*)<sup>93</sup> terhadap nilai-nilai perlindungan daya dukung ekosistem dan fungsi lingkungan hidup. Untuk mencapai penataan tersebut maka sesungguhnya penegakan hukum bukanlah satu-satunya cara, melainkan dapat dilakukan dengan instrumen ekonomi, edukasi, bantuan teknis dan tekanan publik.<sup>94</sup>

Daud Silalahi mengatakan bahwa penegakan hukum lingkungan di Indonesia ini mencakup penataan dan penindakan (*compliance and enforcement*). Oleh karena itu program penegakan hukum lingkungan mencakupi; pengembangan sistem penegakan hukum, penentuan kasus yang menjadi prioritas untuk diselesaikan, peningkatan kemampuan aparat, dan peninjauan kembali atas undang-undang.<sup>95</sup> Sedangkan Keith Hawkins menyatakan bahwa penegakan hukum lingkungan dapat dilihat dari dua sistem, *compliance* dengan *conciliatory style* (perdamaian) sebagai karakteristiknya dan *sanctioning* (pemberian sanksi) dengan *penal style* (penghukuman) sebagai karakteristiknya.<sup>96</sup>

Yahya Harahap menjelaskan bahwa penegakan hukum lingkungan ini berkaitan dengan salah satu hak asasi manusia yaitu perlindungan setiap orang

---

<sup>93</sup> Secara terminologi, istilah penataan mempunyai arti tindakan pre-emptif (tindakan yang dilakukan pada tingkat proses pengambilan keputusan dan perencanaan), preventif (dilakukan pada tingkat pelaksanaan melalui penataan baku mutu lingkungan dan instrumen ekonomi) dan proaktif (tindakan pada tingkat produksi dengan menerapkan standarisasi lingkungan hidup).

<sup>94</sup> Mas Achmad Santosa, *Strategi Terintegrasi Penataan dan Penegakan Hukum Lingkungan*, (Jakarta: ICEL, 2003), hlm. 2 & 7.

<sup>95</sup> Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2001), hlm. 4.

<sup>96</sup> Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, (Yogyakarta: UGM Press, 2006), hlm. 376.



atas pencemaran lingkungan.<sup>97</sup> Hal ini didasarkan pada munculnya berbagai tuntutan hak perlindungan atas lingkungan, antara lain:<sup>98</sup>

1. Perlindungan atas harmonisasi menyenangkan antara kegiatan produksi dengan lingkungan manusia (*harmony*).
2. Perlindungan atas upaya pencegahan atau melenyapkan kerusakan terhadap lingkungan dan biosfer serta mendorong kesehatan dan kesejahteraan manusia (*to prevent, eliminate and stimulate*).
3. Hak perlindungan atas pencemaran udara yang ditimbulkan pabrik dan kendaraan bermotor dari gas beracun karbon monoksida (CO), nitrogen oksida dan hidro karbon sehingga udara bebas pencemaran (*protection from air pollution*).
4. Menjamin perlindungan atas limbah industri darat, sungai dan lautan sehingga semua air terhindar dari segala bentuk pencemaran limbah apapun (*clean water*).

Andi Hamzah menjelaskan bahwa penegakan hukum lingkungan meliputi baik yang preventif (sama dengan compliance yaitu dengan negosiasi, supervisi, nasihat dan sebagainya) maupun yang represif (dimulai dengan penyelidikan, sampai penerapan sanksi baik administrasi maupun pidana).<sup>99</sup>

Dari pengertian mengenai penegakan hukum lingkungan diatas dapat kita ambil garis besarnya bahwa cita-cita yang terkandung dalam penegakan hukum lingkungan adalah bagaimana menjain lingkungan agar tetap lestari dengan melakukan penataan yang terstruktur dengan baik agar hak masyarakat tidak dirugikan. Penataan itu sendiri lebih menekankan pada langkah preventif sehingga tidak perlu terjadi penanggulangan kerugian dampak lingkungan yang lebih menelan biaya dan konflik baru.

---

<sup>97</sup> Yahya Harahap, *Pembahasan Penerapan dan Permasalahan KUHP*, (Sarana Bakti Semesta, 1985), hlm. 339.

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hlm. 55.

Mas Achmad Santosa menyatakan bahwa terdapat beberapa faktor yang menjadi penyebab lemahnya penegakan hukum sebagai berikut:<sup>100</sup>

1. Hukum belum dimulai sebagai panglima dalam menyelesaikan kasus lingkungan hidup.
2. Unsur yang terdapat dalam penegakan hukum belum memiliki visi dan misi yang sama dalam menegakkan hukum lingkungan.
3. Keterampilan unsur dalam penegakan hukum termasuk masyarakat masih terbatas. Integritas, koordinasi dan kesamaan persepsi yang kurang juga mempengaruhi proses penegakan hukum.
4. Pengawasan dan penegakan hukum tidak terencana, reaktif dan improvisatoris.
5. Belum meratanya pengetahuan dan pemahaman hakim mengenai kasus lingkungan hidup terlebih mengenai prinsip pembangunan berkelanjutan.

Permasalahan tersebut menjadi alasan mengapa penegakan hukum lingkungan demi terciptanya lingkungan yang baik dan sehat dalam memenuhi hak asasi manusia dan kelestarian alam belum tercapai. Maka perlu adanya suatu pemahaman baru yang dapat menjadi terobosan dalam usaha penegakan hukum itu sendiri, terlebih melakukan tindakan preventif ketimbang represif setelah terjadinya kerusakan atau pencemaran.

## **2.4 Asas Pencegahan dan Kehati-hatian**

### **2.4.1 *Preventative Principle***

Setiap kegiatan dan/atau usaha yang berdampak pada lingkungan hidup, mewajibkan pelaku kegiatan dan/atau untuk melakukan serangkaian analisis mendalam mengenai dampak yang akan terjadi dan bagaimana pencegahan serta penanggulangannya. Pencegahan ini akan berhubungan dengan tindakan yang akan dilakukan sebelum terjadinya dampak dan penanggulangan dilakukan ketika

---

<sup>100</sup> Syahrul Machmud, *op cit.*, hlm. 83.

dampak sudah terjadi. Definisi pencegahan dari kegiatan dan/atau usaha ini dapat kita temukan dari instrumen internasional dan doktrin yang dikemukakan para ahli seperti dalam Deklarasi Stockholm 1972 pada Prinsip 6 dikemukakan bahwa:

*“The discharge of toxic substances or of other substances and the release of heat, in such quantities or concentrations as to exceed the capacity of the environment to render the harmless, must be halted in order to ensure that serious or irreversible damage is not inflicted upon ecosystems. The just struggle of the peoples of ill countries against pollution should be supported.”*[garis bawah dari penulis]

Dari penjelasan tersebut dapat kita lihat bahwa deklarasi ini mengharuskan para pihak yang melakukan kegiatan pelepasan dan pembuangan bahan beracun atau pembuangan lain serta pelepasan panas dalam konsentrasi atau jumlah tertentu yang melebihi kemampuan atau daya tampung lingkungan, menghentikan kegiatan tersebut untuk memastikan tidak terjadi kerusakan yang serius atau tidak dapat dipulihkan pada ekosistem. Menghentikan kegiatan tersebut menjadi salah satu langkah pencegahan yang dimaksud oleh prinsip dalam deklarasi ini. Pada Prinsip 7 Deklarasi Stockholm juga menyebutkan hal serupa, bahwa:

*“States shall take all possible steps to prevent pollution of the seas by substances that are liable to create hazards to human health, to harm living resources and marine life, to damage amenities or to interfere with other legitimate uses of the sea.”* [garis bawah dari penulis]

Prinsip ini menunjukkan bahwa Negara seharusnya melakukan langkah untuk mencegah polusi pada laut yang diakibatkan oleh bahan atau zat yang memungkinkan menyebabkan bahaya bagi kesehatan manusia, membahayakan makhluk hidup, merusak fasilitas yang disediakan oleh laut dan manfaat laut lainnya. Prinsip ini menunjukkan bagaimana kita harus berbuat dalam mencegah kerusakan lingkungan, khususnya kerusakan laut.

Dari kedua prinsip dalam Deklarasi Stockholm 1972, kita melihat bahwa pencegahan merupakan suatu hal yang harus dilakukan bagi pelaku kegiatan dan/atau usaha termasuk pemerintah, agar tidak terjadi dampak kerusakan lingkungan dan dampak negatif bagi manusia. Di sisi lain, David Wilkinson dalam bukunya mengatakan bahwa:

*“The preventative principle exists in one form or another in most nations’ legal systems. In common law systems prevention is implicit in the law of ‘private nuisance’. The essence of private nuisance is that a person may be prevented from, or made liable for, use of property in such a manner as to cause injury to the property of another. As with the international duty to stop transboundary harm, the duty to prevent harm to neighbours is not absolute, but rather one of ‘reasonable use’.”*<sup>101</sup>

Wilkinson mengatakan bahwa *preventative principle* yang ia maksud, dalam sistem *common law*, bisa dilihat penerapannya di dalam *private nuisance*.<sup>102</sup>

Esensi dari pencegahan karena *private nuisance* ini adalah agar penggunaan suatu kepemilikan (hak) tidak mengakibatkan ruginya kepemilikan (hak) orang lain. Dalam konteks internasional hal ini ditunjukkan dengan adanya kewajiban bagi negara untuk menghentikan *transboundary harm* atau kerugian yang melewati batas negara sehingga merugikan negara lainnya. Selanjutnya Wilkinson menambahkan bahwa:

*“The most important preventative aspect of the law of nuisance is the ability of a person whose property is threatened by pollution, or the risk of pollution, to apply for an order – an injunction – requiring the polluter to halt or modify the offending activity. An injunction is an equitable remedy. As such it is granted only at the discretion of the court.”* [garis bawah dari penulis]<sup>103</sup>

Dari kutipan di atas terlihat bahwa salah satu hal terpenting dalam melakukan pencegahan ini adalah adanya hak bagi orang yang terancam oleh polusi atau akibat dari polusi tersebut untuk mengajukan gugatan ke pengadilan dalam rangka meminta pengadilan agar mengeluarkan *injunction*, perintah pengadilan, yang menghentikan atau merubah kegiatan yang dilakukan pelaku kegiatan dan/atau usaha tersebut (tergugat). Ia juga mengatakan bahwa merubah dan membatalkan

<sup>101</sup> David Wilkinson, *Environment and Law*, (London: Routledge, 2002), hlm. 107.

<sup>102</sup> *Nuisance* menurut Stephanie E. Cox, seperti yang dikutip oleh Faure dan Wibisana, merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban yang dapat digunakan untuk kerugian yang diakibatkan oleh organisme yang dimodifikasi secara genetik (*Genetically Modified Organism* atau GMO). Dalam kejadian ini, pihak yang merasakan kerugian akibat GMO dapat mengajukan gugatan bagi kepentingannya. Michael Faure dan Andri Wibisana, “Liability for Damage Caused by GMOs: An Economic Perspective,” *The Georgetown International Environmental Law Review*, Vol. XXII Issue 1, (2010), hlm. 16.

<sup>103</sup> *Op cit.*, hlm. 108.

kegiatan dan/atau usaha ini adalah cara yang hanya dapat dilakukan pengadilan, oleh sebab itu pengadilan memiliki fungsi penting dalam menegakkan prinsip pencegahan ini.

Selanjutnya Wilkinson mengatakan bahwa:

*“On a strict interpretation, the preventative principle concerns itself with the ability of the law to prevent pollution from arising in advance. A special kind of order requiring a landowner to prevent pollution from arising, granted ahead of any actual pollution, is known as a quia timet injunction. In English law, to convince the court to grant a quia timet injunction, the pollution concerned must be a ‘near certainty’.”* [garis bawah dari penulis]<sup>104</sup>

Kegunaan lainnya dari *preventative principle* adalah kemampuannya untuk mencegah polusi (kerugian) tersebut timbul di kemudian hari. Putusan yang mengabulkan permohonan pencegahan kerugian yang timbul di kemudian hari, artinya belum terjadi saat ini, dikenal dengan putusan *quia timet*.<sup>105</sup> Namun untuk memenuhi putusan ini, kerugian haruslah memenuhi unsur *near certainty* atau kerugian tersebut meski belum terjadi namun akan segera terjadi.

#### 2.4.2 Precautionary Principle

Prinsip pencegahan dini menjadi suatu hal yang sangat esensial dalam penyusunan kebijakan yang menyangkut lingkungan hidup. Prinsip ini menjadi sangat penting dan menjadi bagian dari berbagai kebijakan setelah lahirnya Deklarasi Rio 1992 dalam UNCED yang dalam Prinsip 15 disebutkan bahwa:

*“In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty*

---

<sup>104</sup> *Ibid.*, hlm. 109.

<sup>105</sup> *Quia timet injunction* adalah keputusan yang menunjukkan bahwa ancaman kerugian belumlah terjadi, namun kebijakan mengenai kegiatan dan/atau usaha tersebut sudah dicegah agar tidak terjadi kerugian yang ditakutkan itu. Dalam kasus *Fletcher v Bealey* (28 Ch.D 688, hlm. 698, 1884) terdapat hal yang perlu dibuktikan untuk mengeluarkan keputusan seperti ini yaitu: membuktikan kerugian tersebut akan segera terjadi; membuktikan bahwa kerugian tersebut tidak dapat dipulihkan (*irreversible*); dan membuktikan apabila hal ini terjadi, akan tidak mungkin melindungi hak penuntut.

*shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.”<sup>106</sup>*

Prinsip ini menunjukkan bahwa kehati-hatian perlu dilakukan oleh Negara dalam pembuatan kebijakannya. Kegiatan yang memiliki kemungkinan untuk menyebabkan dampak yang serius dan tidak dapat dipulihkan inilah yang dalam prinsip ini haruslah dicegah. Dalam hal ini, kurangnya kepastian ilmiah tidaklah dapat dijadikan alasan untuk melakukan penundaan bagi upaya pencegahan.

Pertama kali *precautionary principle* masuk ke dalam pembahasan dunia internasional adalah dalam *Declaration of the Second International North Sea Conference on the Protection of the North Sea* (atau disebut Deklarasi London). Deklarasi ini mengatur bagaimana perlindungan yang harus diberikan pada Laut Utara<sup>107</sup> dari kemungkinan tercemarnya laut akibat meningkatnya pembuangan limbah dari sungai dan kilang minyak, yang berakibat meningkatnya akumulasi racun dan dapat membahayakan ekosistem sekitar laut.

Dalam deklarasi tersebut disepakati bahwa:

*“In order to protect the North Sea from possibility damaging effects of the most dangerous substances, a precautionary approach is necessary which may require action to control inputs of such substances even before the causal link has been established by absolute clear scientific evidence.”<sup>108</sup>*

Dari deklarasi tersebut mereka menginginkan berbagai hal seperti untuk bersama-sama melindungi ekosistem laut dengan mengurangi emisi dan menggunakan teknologi terbaik untuk mengurangi kemungkinan terjadinya kerusakan lingkungan. Dari deklarasi ini juga menyepakati bahwa, meskipun tidak adanya kepastian bukti ilmiah untuk membuktikan adanya hubungan antara

---

<sup>106</sup> Prinsip 15 Deklarasi Rio 1992 dalam David Freestone, “The Road from Rio: International Environmental Law after the Earth Summit”, *Journal of Environmental Law* 6, (1994), hlm. 193-218.

<sup>107</sup> North Sea atau Laut Utara ini dikelilingi oleh berbagai negara yaitu Norwegia, Denmark, Jerman, Belanda, Perancis, dan Britania Raya sehingga membutuhkan kerjasama multilateral dalam melakukan perlindungan atas laut ini.

<sup>108</sup> Paragraf VII, London Declaration, London, 25 November 1987.

kegiatan dengan akibat, *precautionary approach* harus dijalankan.<sup>109</sup> Pernyataan ini kemudian dipertegas kembali di dalam deklarasi yang ketiga yang disebut sebagai *The Hague Declaration*, yang antara lain menyatakan bahwa:

*“Will continue to apply the precautionary principle, that is to take action to avoid potentially damaging impacts of substances that are persistent, toxic, and likely bioaccumulate even where there is no scientific evidence to prove a causal link between emissions and effects.”*<sup>110</sup>

Penerapan *precautionary principle* tidak hanya sebatas pada permasalahan kelautan dan perlindungan laut. *Precautionary principle* terus menyebar dengan cepat ke aspek yang lebih luas dari lingkungan hidup. Seperti misalnya dalam pertemuan *United Nations Economic Commission for Europe (ECE)* yang menghasilkan *Bergen Declaration* pada tahun 1990 yang menyepakati bahwa:

*“In order to achieve sustainable development, policies must be based on the precautionary principle. Environmental measures must anticipate, prevent and attack the causes of environmental degradation. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to prevent environmental degradation.”*[garis bawah dari penulis]<sup>111</sup>

Dari pernyataan di atas dapat dilihat bahwa *precautionary principle* pada awalnya merupakan sebuah langkah dalam melakukan pencegahan atas kerusakan lingkungan atau menurunnya kualitas lingkungan yang semakin meluas diterapkan di berbagai aspek kebijakan internasional. Bahkan secara eksplisit dikemukakan bahwa *“Believe that, in order to achieve sustainable development, policies must be based on the precautionary principle.”*<sup>112</sup>

Dapat kita lihat bahwa konsep pencegahan dini ini memang telah diterima dan diterapkan secara luas dalam berbagai aspek kehidupan. Dalam kaitannya

<sup>109</sup> Paragraf XV, *Ibid.*

<sup>110</sup> Prembule, *Hague Declaration*, 8 Maret 1990.

<sup>111</sup> Paragraf 7, *Bergen Declaration*, dalam David Freestone, *International Law and Global Climate Change*, (1991), hlm. 344.

<sup>112</sup> Paragraf 19, *Report of the United Nation Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UN ESCAP) Ministerial Meeting in the Environment*, Bangkok, 16 Oktober 1990, hlm. 8.

dengan konsep kehati-hatian ini, *“Science does not always provide the insights needed to protect the environment effectively, and that undesirable effect may result if measures are taken only when science does provide such insights.”*<sup>113</sup>

Teknologi atau pengetahuan ilmiah terkadang belum memenuhi kebutuhan kita sehingga terkadang tidak dapat digunakan untuk melindungi lingkungan secara efektif. Oleh sebab itu, haruslah dilakukan suatu langkah pencegahan sampai adanya kecukupan teknologi dan pengetahuan yang dapat mencegah akibat pada lingkungan hidup yang tidak kita inginkan. Lebih lanjut lagi dikatakan bahwa, *“From a legal point of view, the most important facet of the principle is that positive action to protect the environment may be required before scientific proof of harm has been provided.”*[garis bawah dari penulis]<sup>114</sup>

Langkah-langkah positif seperti itu perlu segera dilakukan meskipun belum adanya bukti ilmiah yang menjelaskan akurasi ancaman yang akan terjadi itu. Sehingga pada akhirnya dapat kita pahami dan simpulkan bahwa, *“The essence of precautionary concept, the precautionary principle, is that once a risk has been identified, the lack of scientific proof of cause and effect shall not be used as a reason for not taking action to protect the environment.”* [garis bawah dari penulis]<sup>115</sup>

Dari penjelasan tersebut pada akhirnya kita akan menguraikan unsur-unsur untuk memenuhi berjalannya prinsip ini:

1. *Once a risk has been identified.* Apabila telah teridentifikasinya kerugian yang mungkin timbul.
2. *Where there are threats of serious or irreversible damage.* Apabila adanya ancaman yang serius atau ancaman tersebut tidak dapat dipulihkan kembali akibatnya sehingga berdampak selamanya pada lingkungan. *Serious* dan *irreversible damage* ini tidak menentu ukurannya dan harus dilihat kasus per kasus.

---

<sup>113</sup> David Freestone dan Ellen Hey, “Origins and Development of the Precautionary Principle,” dalam *The Precautionary principle and International Law, The Challenge of Implementation*, (Hague: Kluwer Law International, 1996), hlm. 12.

<sup>114</sup> *Ibid.*, hlm. 13.

<sup>115</sup> *Ibid.*



3. *Lack of scientific certainty*. Apabila terdapat kurangnya kemampuan untuk mengukur kemungkinan akan akibat atau dampak yang akan terjadi. Sehingga terdapat *uncertainty* atau ketidakyakinan akan kepastian mengenai besar dan luasnya dampak yang akan terjadi.

Ketiga hal itulah yang setidaknya menjadi alasan untuk menjalankan prinsip ini.

### 2.4.3 Kaitan Antara Preventative Principle dengan Precautionary Principle

#### 2.4.3.1 Persamaan dan Perbedaannya

Dalam tulisannya Alexandre Kiss mengatakan bahwa, “*Precautionary principle can be considered as the most developed form of the general Rule imposing an obligation to prevent harm to the environment.*”<sup>116</sup> *Precautionary principle* telah diterapkan secara luas dalam setiap pengambilan kebijakan dan sebagai prinsip yang dipegang demi mencegah terjadinya kerusakan maupun penurunan kualitas lingkungan. Berbagai konvensi internasional didasari oleh prinsip ini yang menghimbau agar penurunan kualitas lingkungan harus dicegah, dari pada harus melakukan langkah-langkah penanggulangan setelah kerugian terjadi yang memakan biaya serta tenaga lebih besar. Sebetulnya terdapat persamaan dan perbedaan antara prinsip pencegahan (*preventative principle*) dengan prinsip pencegahan dini (*precautionary principle*).

Dari penjelasan sebelumnya terdapat persamaan antara *preventative principle* dengan *precautionary principle*. Persamaan tersebut adalah kedua prinsip tersebut sama-sama meminta dilakukannya langkah pencegahan terhadap kegiatan yang berpotensi menyebabkan kerusakan lingkungan sehingga dapat disimpulkan bahwa kerusakan tersebut sama-sama belum terjadi.

Dalam bukunya Wilkinson mengatakan bahwa “... *the preventative principle concerns itself with the ability of the law to prevent pollution from arising in advance.*” [garis bawah dari penulis]<sup>117</sup> Hal ini senada dengan yang

---

<sup>116</sup> *Ibid.*, hlm. 27.

<sup>117</sup> Wilkinson, *op cit.*, hlm. 109.

dikatakan oleh David Freestone bahwa *“The essence of precautionary concept is that once a risk has been identified, the lack of scientific proof of cause and effect shall not be used as a reason for not taking action to protect the environment.”* [garis bawah dari penulis]<sup>118</sup>

Dari penjelasan tersebut kita dapat menyimpulkan bahwa inti dari kedua prinsip ini adalah apabila terdapat *potential risk* dari suatu kegiatan dan/atau usaha, maka harus segera melakukan langkah pencegahan sebelum terjadinya kerugian yang ditakutkan tadi. Dalam Deklarasi Stockholm 1972 Prinsip 6 dikatakan bahwa

*“The discharge of toxic substances or of other substances and the release of heat, in such quantities or concentrations as to exceed the capacity of the environment to render the harmless, must be halted in order to ensure that serious or irreversible damage is not inflicted upon ecosystems.”* [garis bawah dari penulis]

Hal ini senada dengan yang dikemukakan dalam Deklarasi Rio 1992 Prinsip 15 bahwa

*“In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.”* [garis bawah dari penulis]<sup>119</sup>

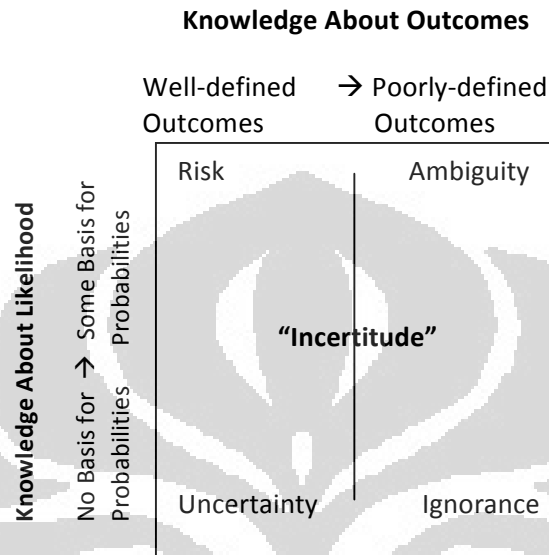
Meskipun terdapat persamaan antara kedua prinsip ini, terdapat hal mendasar yang membedakan prinsip ini sehingga berimplikasi pada prinsip mana yang tepat untuk diterapkan. Mengingat bagi kerugian potensial yang belum terjadi yang berdampak serius dan tidak dapat dipuihkan sama-sama dapat diterapkan kedua prinsip ini.

---

<sup>118</sup> Freestone dan Hay, *op cit.*, hlm. 13.

<sup>119</sup> Prinsip 15, Deklarasi Rio, 14 Juni 1992.

Keraguan dalam mendefinisikan kerugian potensial dapat kita bagi ke dalam beberapa keadaan seperti yang digambarkan oleh T. O’Riordan seperti yang dikutip oleh Wibisana dalam tabel berikut;<sup>120</sup>



**Skema 1. *Incertitude***

Terdapat empat keadaan yang akan terjadi akibat dari *incertitude* (keraguan) yang diakibatkan oleh *lack of scientific certainty* (kurangnya kepastian ilmiah). Keadaan tersebut terjadi akibat tercukupinya atau tidak informasi/pengetahuan terkait setidaknya salah satu di antara dimensi *outcomes* (akibat yang ditimbulkan) dan *probabilities* (kemungkinan terjadinya akibat tersebut). Setiap keadaan akan sama-sama mengakibatkan kerugian potensial yang perlu dilakukan penindakan, namun intensitas keyakinannya berbeda-beda.<sup>121</sup> Dari tabel tersebut terkilah bahwa kondisi *risk* (resiko) terjadi ketika telah diketahuinya *outcomes* dan *likelihood* dari kemungkinan terjadinya kerugian potensial tersebut. Kondisi *ambiguity* (kegamangan) terjadi ketika belum diketahuinya besar dan luasnya kerugian yang akan terjadi, namun sudah dapat

<sup>120</sup> M.R.A.G. Wibisana, *Law and Economic Analysis of the Precautionary principle*, (Disertasi doktor Maastricht University, Maastricht, 2008), hlm. 19.

<sup>121</sup> *Ibid.*, hlm. 20.

diyakini bahwa kerugian tersebut akan terjadi. Kondisi *uncertainty* (ketidakpastian) terjadi ketika besar dan luasnya kerugian telah dapat didefinisikan dengan baik jumlahnya, namun belum dapat dipastikan kemungkinan terjadinya kerugian tersebut. Kondisi *ignorance* (keserbatidaktahuan) adalah kondisi tidak diketahui besar dan luasnya kerugian dan tidak diketahui pula kemungkinan kerugian tersebut terjadi. Meskipun berbeda terjadi perbedaan kondisi, namun kesamaan pada kondisi tersebut adalah adanya kerugian yang mungkin terjadi (*potential damage*).

Perbedaan keadaan antara *risk*, *ambiguity*, *uncertainty* dan *ignorance* menyebabkan pula perbedaan antara penerapan prinsip yang digunakan antara *precautionary principle* atau *preventative principle*. Hal ini disebabkan karena dua dimensi tersebut.<sup>122</sup>

Pada kondisi seperti apa *prevention principle* dijalankan?

Seperti yang dikatakan oleh Wilkinson bahwa;

*“A special kind of order requiring a landowner to prevent pollution from arising, granted ahead of any actual pollution, is known as a quia timet injunction. In English law, to convince the court to grant a quia timet injunction, the pollution concerned must be a ‘near certainty’.”* [garis bawah dari penulis]<sup>123</sup>

Unsur *near certainty* yang dikemukakan Wilkinson adalah unsur yang harus dipenuhi sebagai syarat agar prinsip ini dapat diterapkan. *Near certainty* akan terpenuhi apabila sesuai dengan salah satu dari kondisi diatas yaitu pada saat *outcomes* diketahui (pada wilayah *well-defined outcomes*) dan saat diyakini *probabilities* (pada wilayah *some basis for probabilities*) yang artinya berada pada keadaan ‘*Risk*’.<sup>124</sup> Dengan kata lain, *near certainty* adalah keadaan yang menunjukkan akibat yang akan ditimbulkan telah kita ketahui secara mendalam sebesar dan seluas apa. Dan ada bukti-bukti kuat bahwa kerugian tersebut akan

---

<sup>122</sup> *Ibid.*

<sup>123</sup> Wilkinson, *op cit.*, hlm.108.

<sup>124</sup> Wibisana, *op cit.*, hlm. 20.

terjadi. Dalam keadaan tersebut, maka berlakulah penerapan *preventative principle*.

Lalu bagaimana mengidentifikasi penerapan *precautionary principle*?

Keadaan lain selain '*risk*' merupakan keadaan yang mengharuskan penerapan *precautionary principle*. Seperti yang dikatakan oleh David Freestone bahwa "*The essence of precautionary concept, the precautionary principle, is that once a risk has been identified, the lack of scientific proof of cause and effect shall not be used as a reason for not taking action to protect the environment.*" [garis bawah dari penulis]<sup>125</sup>

Dari penjelasan tersebut kita lihat bahwa penerapan *precautionary principle* adalah pada keadaan telah teridentifikasi akan terjadi kerugian namun ada keraguan, ketidaktahuan atau kekurangan informasi mengenai *probabilities* dan *outcome* dari kerugian tersebut. Hal ini menjadikan *precautionary principle* diterapkan pada keadaan lain selain *risk*, yaitu *ambiguity*, *uncertainty* dan *ignorance*. Karena ada keraguan dan ketidak yakinan yang membuat harus dilakukan langkah khusus selain pencegahan.

Jadi dapat kita simpulkan di sini bahwa hal yang membedakan antara penerapan *preventative principle* dengan *precautionary principle* adalah pada *preventative principle* kerugian potensialnya pada keadaan *near certainty* atau mendekati pasti sehingga tidak ada lagi keraguan dan dapat segera diambil langkah pencegahannya. Sedangkan dalam *precautionary principle*, kerugian potensialnya berada pada keadaan tidak pasti, baik pada dimensi *outcome* maupun *probabilities*. Sehingga perlu langkah khusus dengan *precautionary principle*.

#### **2.4.3.2 Kaitannya dengan Kerugian Potensial**

Pada dasarnya setiap keadaan baik *risk*, *ambiguity*, *uncertainty* dan *ignorance* memungkinkan untuk terjadinya kerugian. Namun kerugian tersebut berbeda-beda tingkat dan intensitas kemungkinan serta besarannya. Semakin menuju ke arah kiri atas maka semakin dipastikan kemungkinannya dan semakin

---

<sup>125</sup> Freestone dan Hay, *op cit.*, hlm. 13.

diketahui besar dampaknya. Dan sebaliknya, semakin ke arah kiri bawah maka semakin tidak dapat dipastikan kemungkinan terjadinya kerugian dan semakin tidak diketahui sebesar apa kerugian tersebut. Namun yang pasti, kerugian itu ada.

Kerugian potensial atau yang belum terjadi dibagi menjadi dua yaitu *potential damage* dan *potential risk*. *Potential damage* diartikan bahwa kerusakan atau kerugian pada lingkungan hidup belum terjadi. Kita bisa saja tidak memiliki pengetahuan atas seberapa besar dampak yang akan terjadi dan seberapa mungkin dampak tersebut akan terjadi. Tetapi kita dapat pula memiliki pengetahuan atas besaran dampak saja, atas kemungkinan (probabilitas) munculnya dampak saja, atau atas kedua-duanya. Apabila potensi besaran dampak dan probabilitasnya diketahui, maka *potential damage* dapat dikategorikan sebagai *potential risk*, dan bagi kondisi ini berlaku pencegahan menurut prinsip pencegahan.

Dalam *potential risk* meski kerusakan atau kerugian sama-sama belum terjadi dan sangat berpotensi terjadinya hal tersebut, namun sudah dapat diperkirakan seberapa besar dan luas dampaknya. Sehingga disini terdapat perbedaan yaitu pada pengetahuan manusia akan luas dan besarnya dampak yang akan terjadi.

Apabila kita uraikan kembali mengenai unsur *potential damage* adalah;

1. Belum terjadinya kerusakan dan/atau kerugian,
2. Kerusakan dan/atau kerugian tersebut berpotensi untuk terjadi,

Namun perlu disoroti bahwa *potential damage* adalah *possible*, bahwa kerusakan dan/atau kerugian itu mungkin terjadi tapi belum akurat seberapa besar dan luas akibatnya untuk terjadi, meskipun bukan *probable*, yaitu kemungkinan dengan tingkat keakuratan akibat yang lebih jelas. Karena dalam *potential damage* belum diketahui seberapa besar dan luas kerusakan dan/atau kerugian yang akan terjadi dikarenakan keterbatasan pengetahuan, teknologi atau bukti ilmiah, maka perlu adanya suatu penanganan khusus yang berbeda dengan penanganan *potential risk*. Mengenai keberlakuan *precautionary principle* akan dibahas dalam bahasan selanjutnya pada Bab 4.

## BAB 3

### PENGAJUAN GUGATAN ADMINISTRATIF ATAS IZIN KE PENGADILAN TATA USAHA NEGARA

Pemenuhan hak atas lingkungan yang baik dan sehat merupakan amanat dari UUD NRI 1945 yang menjadi dasar pembentukan berbagai ketentuan mengenai perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam UU PPLH. Di sisi lain, pembentuk hukum juga menyadari bahwa terkadang mungkin timbul sengketa antar kepentingan para pihak. Untuk mengakomodasi hal tersebut, UU PPLH telah memberikan jalan untuk melakukan upaya penyelesaian sengketa baik di luar pengadilan maupun di pengadilan. Salah satu upaya hukum tersebut adalah gugatan administratif. Dalam hal ini, penelitian ini melihat upaya hukum gugatan administratif sebagai sebuah sarana hukum untuk mencegah dan menghindari kekhawatiran atas kegiatan dan/atau usaha yang dapat menyebabkan kerusakan lingkungan.

#### 3.1 Keputusan yang Berkaitan dengan Izin Kegiatan dan/atau Usaha

Dalam undang-undang dan peraturan pelaksana yang berkaitan dengan lingkungan hidup setidaknya ada tiga keputusan<sup>126</sup> mengenai izin yang diperlukan

---

<sup>126</sup> Dalam Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hlm. 48-49 dijelaskan bahwa terdapat perbedaan antara pemerintahan yang dijalankan oleh Pejabat Pemerintah dan administrasi negara yang dijalankan oleh Pejabat Administrasi Negara. Seorang pejabat berkedudukan sebagai Pemerintah bila memiliki wewenang pemerintahan dan sedang menjalankan fungsi pemerintahan. Pemerintahan ini dijalankan melalui pengambilan keputusan pemerintah (*regering besluit*) yang bersifat umum dan melalui tindakan pemerintahan yang bersifat menegakkan ketertiban umum, hukum, wibawa negara dan kekuasaan negara. Pada keputusan ini tidak dapat dilakukan perlawanan oleh masyarakat. Keputusan ini kemudian dijalankan oleh pejabat yang kemudian berposisi sebagai Administrator. Administrator menjalankan tugas administrasi melalui pengambilan keputusan administratif (*administrative beschikking*) yang bersifat individual, kasual, faktual dan teknis penyelenggaraan. Selain keputusan administratif terdapat pula tindakan administratif yang bersifat organisasional, manajerial, informasional atau operasional. Keputusan administratif dan tindakan administratif dapat dilakukan perlawanan atau protes oleh masyarakat melalui peradilan administrasi negara. Keputusan yang dimaksud dalam bahasan ini adalah keputusan administratif (*administrative beschikking*) yang merupakan penguasaan dari penetapan yang diambil oleh Administrasi Negara, seperti Surat Keputusan. Lihat Prajudi, hlm. 95.

untuk menjalankan kegiatan dan/atau usaha.<sup>127</sup> Ketiga izin tersebut adalah izin lingkungan (Pasal 36 ayat (1) UU PPLH<sup>128</sup>), izin usaha (Pasal 40 UU PPLH<sup>129</sup>), dan izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup atau izin PPLH (Pasal 48 ayat (2) PP 27/2012<sup>130</sup>). Perbedaan antara ketiga izin tersebut dan implikasi diajukannya gugatan terhadap ketiga izin tersebut akan dijelaskan di bawah ini.

### 3.1.1 Izin Lingkungan

Dalam Pasal 36 ayat (1) UU PPLH dijelaskan bahwa setiap kegiatan dan/atau usaha yang wajib amdal atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan. Setelah memenuhi persyaratan, Pasal 36 ayat (4) menentukan bahwa izin akan diterbitkan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Di samping itu, menurut Pasal 37 ayat (1) UU PPLH, apabila persyaratan tidak terpenuhi maka permohonan izin wajib ditolak. Sedangkan dalam Pasal 37 ayat (2) UU PPLH dikatakan bahwa apabila permohonan izin lingkungan mengandung cacat, atau apabila izin lingkungan tersebut tidak sesuai dengan persyaratan dalam Surat Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup, atau apabila pemegang izin tidak melaksanakan kewajiban yang dicantumkan dalam Amdal atau UKL-UPL, maka izin lingkungan yang telah diterbitkan dapat dibatalkan.

<sup>127</sup> Izin atau *vergunning*, menurut Prajudi, pada dasarnya merupakan “Jenis penetapan yang timbul dari strategi dan teknik yang dipergunakan oleh Pemerintah untuk menguasai atau mengendalikan berbagai keadaan, yakni dengan melarang tanpa izin tertulis untuk melakukan kegiatan apapun yang hendak diatur atau dikendalikan Pemerintah.” Dengan begitu izin merupakan proses capur tangan yang dilakukan Pemerintah terhadap apa yang akan dilakukan masyarakatnya. Lihat Prajudi, *op cit.*, hlm. 96.

<sup>128</sup> Pasal 36 ayat (1) UU PPLH berbunyi “Setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki amdal atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan.”

<sup>129</sup> Pasal 40 UU PPLH berbunyi “(1) Izin lingkungan merupakan persyaratan untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan. (2) Dalam hal izin lingkungan dicabut, izin usaha dan/atau kegiatan dibatalkan. (3) Dalam hal usaha dan/atau kegiatan mengalami perubahan, penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan wajib memperbarui izin lingkungan.”

<sup>130</sup> Pasal 48 ayat (2) PP 27/2012 berbunyi “Dalam hal Usaha dan/atau Kegiatan yang direncanakan Pemrakarsa wajib memiliki izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, Izin Lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencantumkan jumlah dan jenis izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundangundangan.”



Oleh karena izin lingkungan merupakan syarat mendapatkan izin usaha, maka setiap pembatalan izin lingkungan akan berpengaruh juga pada batalnya izin usaha. Begitu pula pada setiap perubahan izin lingkungan akan mengakibatkan perubahan pada izin usaha.<sup>131</sup>

Apabila kita melihat dari penjelasan tersebut maka terlihat bahwa izin lingkungan merupakan komponen penting sebagai syarat diterbitkannya izin usaha. Dibatalkan atau dicabutnya izin lingkungan mengakibatkan batal atau dihentikannya usaha.

### 3.1.2 Izin PPLH

Dalam Pasal 48 ayat (2) PP 27/2012 dijelaskan bahwa izin PPLH menjadi bagian dari izin lingkungan. Izin PPLH ini memuat berbagai izin lainnya yaitu izin pembuangan limbah cair, izin pemanfaatan air limbah untuk aplikasi ke tanah, izin penyimpanan sementara limbah bahan berbahaya dan beracun, izin pengumpulan limbah bahan berbahaya dan beracun, izin pengangkutan limbah bahan berbahaya dan beracun, izin pemanfaatan limbah bahan berbahaya dan beracun, izin pengolahan limbah bahan berbahaya dan beracun, izin penimbunan limbah bahan berbahaya dan beracun, izin pembuangan air limbah ke laut, izin dumping, izin reinjeksi ke dalam formasi, dan/atau izin *venting*.<sup>132</sup>

Secara hierarki, izin yang terlingkup dalam izin PPLH haruslah dipenuhi agar dikeluarkannya izin PPLH. Dipenuhinya izin PPLH menjadi syarat untuk diterbitkannya izin lingkungan sebagai syarat diterbitkannya izin usaha.<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup> Indonesia (2), *op cit.*, Pasal 40 ayat (3) disebutkan bahwa “Dalam hal usaha dan/atau kegiatan mengalami perubahan, penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan wajib memperbaharui izin lingkungan.”

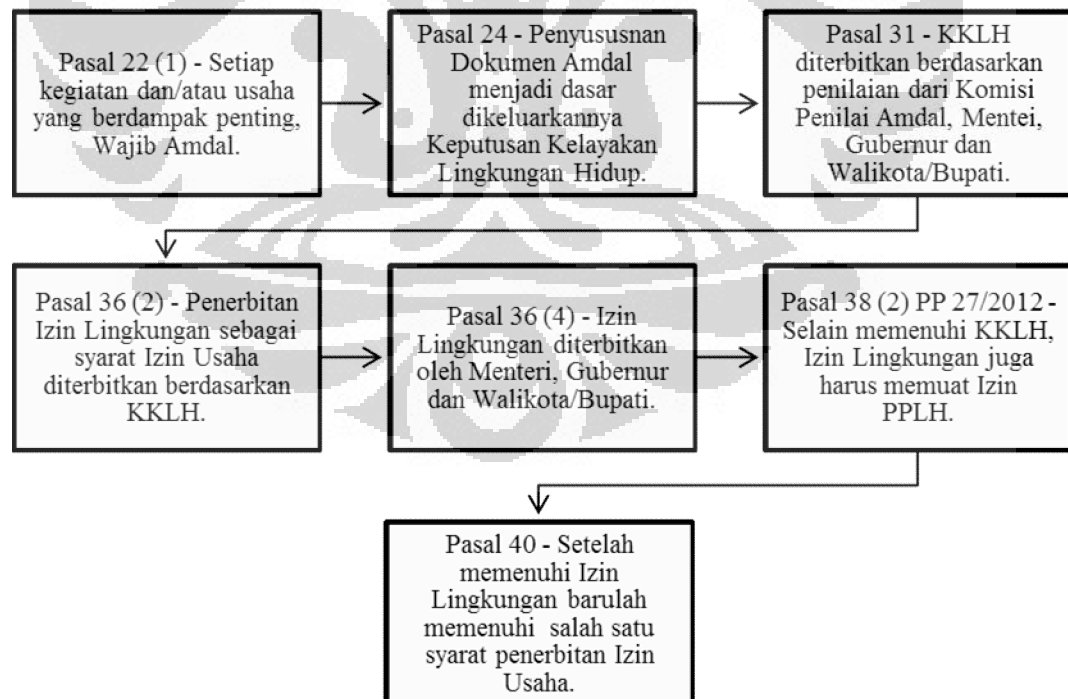
<sup>132</sup> Indonesia (5), *Peraturan Pemerintah tentang Izin Lingkungan*, PP No. 27 Tahun 2012, LN No. 48 Tahun 2012, TLN No. 5285, Penjelasan Pasal 48 ayat (2).

<sup>133</sup> *Ibid.*, Pasal 38 ayat (2).

### 3.1.3 Izin Usaha

Dalam Pasal 1 angka 36 UU PPLH dijelaskan bahwa izin usaha adalah izin yang diterbitkan oleh instansi teknis untuk melakukan usaha dan/atau kegiatan. Dengan kata lain dengan diterbitkannya izin usaha berarti telah selesainya serangkaian perizinan untuk melakukan usaha. Namun izin usaha ini keberlakuannya sangat bergantung pada keabsahan izin lingkungan. Setiap perubahan izin lingkungan harus disesuaikan dengan izin usaha seperti yang tercantum dalam Pasal 40 ayat (3) UU PPLH yang berbunyi: “Dalam hal usaha dan/atau kegiatan mengalami perubahan, penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan wajib memperbarui izin lingkungan.” Pencabutan izin lingkungan juga berakibat dicabutnya izin usaha seperti yang disebutkan dalam Pasal 40 ayat (2) UU PPLH yang berbunyi: “Dalam hal izin lingkungan dicabut, izin usaha dan/atau kegiatan dibatalkan.”

#### Proses Perizinan dalam UU PPLH



Skema 2. Perizinan

### 3.1.4 Perizinan dalam Ketentuan Lama

Perizinan dalam rezim baru UU PPLH dapat kita ketahui adalah seperti dalam penjelasan di atas. Di bagian ini akan dibahas bagaimana ketentuan mengenai perizinan yang diatur dalam UU PLH 1997 dibandingkan dengan ketentuan menurut UU PPLH. Perbandingan ini perlu dilakukan karena ketentuan perizinan dibawah rezim UU PLH 1997 merupakan ketentuan yang menjadi dasar hukum bagi kasus kapas transgenik.

Perizinan dalam UU PLH 1997 diatur dalam Pasal 18 yang berbunyi sebagai berikut,

- (1) “Setiap usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan hidup untuk memperoleh izin melakukan usaha dan/atau kegiatan.
- (2) Izin melakukan usaha dan/atau kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan pejabat yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Dalam izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dicantumkan persyaratan dan kewajiban untuk melakukan upaya pengendalian dampak lingkungan hidup.”<sup>134</sup>

Kemudian melihat ketentuan dalam Pasal 19 ayat (1) UU PLH 1997 bahwa

“Dalam menerbitkan izin melakukan usaha dan/atau kegiatan wajib diperhatikan:

- a. rencana tata ruang;
- b. pendapat masyarakat;
- c. pertimbangan dan rekomendasi pejabat yang berwenang yang berkaitan dengan usaha dan/atau kegiatan tersebut.”

Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa keluarnya izin kegiatan dan/atau usaha yang berdampak penting terhadap lingkungan dipenuhi dengan memiliki Amdal. Ketentuan Amdal diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut PP Amdal). Pasal 7 ayat (1) PP Amdal menyebutkan bahwa “Analisis mengenai

<sup>134</sup> Indonesia (4), *op cit.*, Pasal 18.

dampak lingkungan hidup merupakan syarat yang harus dipenuhi untuk mendapatkan izin melakukan usaha dan/atau kegiatan yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang.” Atas Amdal yang disetujui kemudian dikeluarkan Keputusan Kelayakan Lingkungan sebagai syarat mendapatkan izin usaha dan/atau kegiatan.<sup>135</sup>

Dalam Pasal 3 ayat (1) PP Amdal disebutkan kegiatan dan/atau usaha yang berdampak penting yaitu:

“Usaha dan/atau kegiatan yang kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup meliputi :

- a. pengubahan bentuk lahan dan bentang alam;
- b. eksploitasi sumber daya alam baik yang terbarui maupun yang tak terbarui;
- c. proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pemborosan, pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup, serta kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya;
- d. proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya;
- e. proses dan kegiatan yang hasilnya akan dapat mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya dan/atau perlindungan cagar budaya;
- f. introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, jenis hewan, dan jenis jasad renik;
- g. pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan non hayati;
- h. penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan hidup;
- i. kegiatan yang mempunyai resiko tinggi, dan atau mempengaruhi pertahanan negara.”

Dari penjelasan tersebut terlihat bahwa dalam rezim perizinan UU PLH 1997 tidak dikenal izin lingkungan dan izin PPLH. Dikeluarkannya izin kegiatan dan/atau usaha hanya dengan memiliki Amdal yang disetujui dengan Keputusan Kelayakan Lingkungan. Dengan demikian, fungsi Amdal dalam UU PLH 1997 adalah merupakan prasyarat bagi diterbitkannya izin usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan.

---

<sup>135</sup> Indonesia (6), *Peraturan Pemerintah Tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, PP No. 27 Tahun 1999, LN No. 59 Tahun 1999, TLN No. 3838, Pasal 7 ayat (2).

### 3.1.5 Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara

Selain izin yang berkaitan dengan berjalannya usaha, terdapat pula keputusan Badan atau Pejabat TUN mengenai kegiatan yang terkait dengan lingkungan hidup. Hal tersebut dapat kita lihat dari tugas dan wewenang pemerintah pusat atau pemerintah daerah dalam melakukan beberapa hal.

Sebagai contoh adalah dalam Pasal 63 ayat (1) UU PPLH, Pemerintah bertugas dan berwenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai sumber daya alam hayati dan nonhayati, keanekaragaman hayati, sumber daya genetik, dan keamanan hayati produk rekayasa genetik. Terkait dengan kasus yang diteliti dalam penelitian ini, kewenangan ini dilakukan pemerintah dengan menerbitkan Surat Keputusan No. 107/Kpts/KB.430/2/2001 tentang Pelepasan Secara Terbatas Kapas Transgenik Bt DP 5690B Sebagai Varietas Unggul Dengan Nama NuCOTN 35B oleh Menteri Pertanian Republik Indonesia.<sup>136</sup> Surat keputusan tersebut juga dapat menjadi objek gugatan TUN dalam konteks ini karena keputusan tersebut nantinya akan berujung pada dilakukannya kegiatan penanaman kapas transgenik.

Sehingga dapat kita simpulkan di sini bahwa tidak hanya izin yang berkaitan dengan usaha yang dapat berakibat kerusakan atau kerugian pada lingkungan hidup, namun juga surat keputusan badan atau pejabat TUN untuk melakukan kegiatan yang juga dapat berdampak pada lingkungan seperti contoh di atas adalah objek gugatan TUN yang dibahas dalam penelitian ini.

### 3.2 Dasar Pengajuan Gugatan Tata Usaha Negara

Dalam mengajukan gugatan tata usaha negara, kita perlu memahami bagaimana prosedur pengajuannya sehingga tujuan kita membela hak yang terlanggar dapat tercapai. Mengenai prosedur pengajuan gugatan tata usaha negara telah diatur pada UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

---

<sup>136</sup> Surat Keputusan ini apabila diklasifikasikan berdasarkan penetapan positif tergolong ke dalam Penetapan yang mencipta keadaan hukum baru hanya terhadap satu objek hukum saja. Diklasifikasikan dalam golongan ini adalah karena SK ini menciptakan keadaan baru pada objek tertentu saja yaitu keadaan baru berupa kegiatan pelepasan bibit kapas transgenik hanya di beberapa Kabupaten di Sulawesi Selatan. Lihat Prajudi, *op cit.*, hlm., 95.

(selanjutnya disebut UU PTUN 1986) dan dua undang-undang perubahannya yaitu Perubahan Pertama UU No. 9 Tahun 2004 (selanjutnya disebut UU PTUN 2004) dan Perubahan Kedua UU No. 51 Tahun 2009 (selanjutnya disebut UU PTUN 2009) serta dalam UU PPLH.

### 3.2.1 Gugatan Tata Usaha Negara

Suatu gugatan tata usaha negara dilatarbelakangi oleh adanya sengketa tata usaha negara. Dalam Pasal 1 angka 10 UU PTUN 2009, yang dimaksud sengketa tata usaha negara adalah

“Sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”<sup>137</sup>

Dari penjelasan tersebut, terlihat bahwa suatu gugatan yang dilatari oleh adanya sengketa tata usaha negara setidaknya harus memenuhi tiga unsur yaitu:

1. Penggugat yaitu orang atau badan hukum perdata.

Sesuai dengan Pasal 1 angka 10 UU PTUN 2009 maka hanya orang atau badan hukum perdata yang berkedudukan sebagai subjek hukum saja yang dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan TUN. Badan atau Pejabat TUN tidak disebutkan memiliki hak untuk mengajukan gugatan.<sup>138</sup> Hak gugat pada orang<sup>139</sup> dan badan hukum perdata berlaku bagi setiap penduduk.

<sup>137</sup> Indonesia (7), *Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, No. 51 Tahun 2009, LN No. 160 Tahun 2009, TLN No. 5079, Pasal 1 angka 10.

<sup>138</sup> Indroharto, *Peradilan Tata Uaha Negara Buku II: Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003), hlm. 43.

<sup>139</sup> Yang dimaksud dengan “orang” adalah *natuurlijke persoon* yang berarti hak menggugat melekat pada pada setiap orang. Lihat Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2007), hlm. 73.

UU PTUN tidak mengatur mengenai kecakapan orang secara khusus, sehingga untuk kecakapan ini berlaku apa yang diatur dalam hukum acara perdata. Siap yang dianggap tidak mampu mengajukan gugatan haruslah melihat apa yang terdapat dalam hukum acara perdata. Seperti misalnya belum dewasa atau dalam keadaan pailit, haruslah diwakilkan oleh kuasanya atau pengampunya.<sup>140</sup>

Di samping orang sebagai subjek hukum ada pula badan hukum perdata. Badan hukum juga memiliki hak dalam mengajukan gugatan tata usaha negara. Secara umum, yang termasuk badan hukum seperti Negara dan perseroan terbatas.<sup>141</sup> Meskipun instansi Pemerintah tidak diberikan hak gugat oleh UU PTUN, namun akibat kedudukannya sebagai badan hukum, mereka memiliki hak kebendaan dan dapat berperan dalam proses perdata.<sup>142</sup> Dengan organ-organnya, instansi tersebut dapat melakukan gugatan tata usaha negara. Sehingga badan hukum seperti itu memiliki hak gugat tata usaha negara karena ia ikut dalam pergaulan dan lalu lintas hukum dalam masyarakat.<sup>143</sup>

Dengan memperhatikan hak gugat yang diakui oleh UU PPLH, maka organisasi lingkungan adalah salah satu subjek hukum yang dapat mengajukan gugatan tata usaha negara yang terkait dengan isu lingkungan. Namun demikian, organisasi ini harus memenuhi persyaratan berupa:<sup>144</sup>

- a. berbentuk badan hukum;
- b. menegaskan di dalam anggaran dasarnya bahwa organisasi tersebut didirikan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup; dan

---

<sup>140</sup> Indroharto, *loc cit.*

<sup>141</sup> Sudikno Mertokusumo, *op. cit.*, hlm. 74.

<sup>142</sup> Indroharto, *op. cit.*, hlm. 44.

<sup>143</sup> *Ibid.*, hlm. 45.

<sup>144</sup> Indonesia (2), *op cit.*, Pasal 92 ayat (3).

c. telah melaksanakan kegiatan nyata sesuai dengan anggaran dasarnya paling singkat 2 (dua) tahun.

2. Tergugat yaitu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan.

Badan atau Pejabat TUN disini sesuai dengan UU PTUN 2009 adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tergugat dalam sengketa tata usaha negara selalu diisi oleh Badan atau Pejabat TUN ini karena dialah yang mengeluarkan keputusan yang menjadi objek sengketa tata usaha negara. Oleh sebab kewenangan yang dimilikinya pejabat tersebut dapat menerbitkan keputusan tata usaha negara. Karena keputusan ini yang menjadi objek sengketa tata usaha negara, maka pejabat tersebut lah yang dapat menjadi tergugat. Jadi yang dapat menjadi Badan atau Pejabat TUN yang dapat digugat adalah apa saja dan siapa saja yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku melakukan suatu urusan pemerintahan.<sup>145</sup>

3. Objek sengketa yaitu Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Keputusan Tata Usaha Negara di sini adalah

“suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.”<sup>146</sup>

Dari pengertian yang diberikan undang-undang tersebut dapat kita lihat beberapa unsur yang menentukan suatu keputusan tata usaha

---

<sup>145</sup> Indroharto, *op cit.*, hlm. 33.

<sup>146</sup> Indonesia (6), *op cit.*, Pasal 1 angka 9.



negara mana yang dapat digugat menjadi objek sengketa tata usaha negara. Unsur tersebut adalah:

- a. berisi tindakan hukum
- b. bersifat konkrit, individual, dan final
- c. menimbulkan akibat hukum.

Tidak terpenuhinya unsur tersebut menjadikan keputusan tata usaha negara menjadikannya objek yang tidak dapat digugat ke pengadilan tata usaha negara.

### 3.2.2 Gugatan atas Keputusan Tata Usaha Negara dalam Pasal 93 ayat (1) UU PPLH

Dalam Pasal 93 ayat (1) UU PPLH dijelaskan bahwa:

“Setiap orang dapat mengajukan gugatan terhadap keputusan tata usaha negara apabila:

- a. badan atau pejabat tata usaha negara menerbitkan izin lingkungan kepada usaha dan/atau kegiatan yang wajib amdal tetapi tidak dilengkapi dengan dokumen amdal;
- b. badan atau pejabat tata usaha negara menerbitkan izin lingkungan kepada kegiatan yang wajib UKL-UPL, tetapi tidak dilengkapi dengan dokumen UKL-UPL; dan/atau
- c. badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan yang tidak dilengkapi dengan izin lingkungan. [garis bawah dari penulis]”

Dari ketentuan dalam pasal tersebut dapat kita ambil penafsiran bahwa gugatan tata usaha negara yang berkaitan dengan perizinan dalam kasus lingkungan hanya dapat diajukan dengan dua alasan. Pertama, gugatan diajukan atas izin lingkungan dengan alasan bahwa izin lingkungan tersebut telah diterbitkan tanpa disertai dokumen amdal atau dokumen UKL-UPL. Kedua, gugatan diajukan atas izin usaha/kegiatan dengan alasan bahwa izin usaha/kegiatan tersebut telah diterbitkan tanpa dilengkapi dengan izin lingkungan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa ketentuan pasal 93 ayat (1) UU PPLH telah membatasi hak bagi masyarakat dalam mengajukan gugatan terhadap keputusan tata usaha negara yang berkaitan dengan isu lingkungan.

Limitasi tersebut dapat dikritik dari dua hal, yaitu:

1. Pasal 93 ayat (1) ini pada dasarnya bertentangan dengan Pasal 38 UU PPLH yang menyatakan bahwa: “Selain ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2), izin lingkungan dapat dibatalkan melalui keputusan pengadilan tata usaha negara.” Pasal 38 ini justru telah memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi masyarakat untuk mengajukan gugatan atas izin lingkungan. Sedangkan Pasal 93 ayat (1) justru hanya membetasi gugatan atas izin lingkungan pada izin yang tidak dilengkapi dokumen amdal atau UKL-UPL. Hal ini akan bermasalah ketika izin lingkungan tersebut didasari oleh sebuah dokumen amdal, tetapi dokumen tersebut tidak disusun dengan baik karena tidak berdasarkan riset mendalam atau teknologi yang cukup untuk menganalisis dampak yang akan terjadi karena kegiatan dan/atau usaha tersebut, atau ketika izin lingkungan tersebut dikeluarkan tanpa melalui proses yang transparan dan partisipatif.
2. Limitasi yang diberikan oleh Pasal 93 ayat (1) juga menutup kemungkinan bagi masyarakat untuk mengajukan gugatan atas izin usaha dan/atau kegiatan yang terdapat kecacatan dalam proses penerbitannya. Misalnya suatu izin usaha dan/atau kegiatan dikeluarkan atas suatu usaha dan/atau kegiatan yang dalam pengaturannya dikatakan tidak wajib Amdal maupun UKL-UPL namun ternyata memiliki dampak penting terhadap lingkungan.<sup>147</sup> Karena adanya pasal ini, menggugat izin usaha dan/atau kegiatan yang tidak wajib Amdal atau UKL-UPL menjadi tidak mungkin, karena pasal ini hanya membatasi mengajukan gugatan pada izin lingkungan yang tidak dilengkapi dokumen amdal atau UKL-UPL saja atau izin usaha dan/atau kegiatan yang tidak dilengkapi izin lingkungan saja. Ironisnya, banyak usaha dan/atau kegiatan yang tidak secara tegas dikatakan sebagai wajib Amdal atau UKL-UPL justru merupakan usaha

---

<sup>147</sup> Karena dalam pasal 36 UU PPLH dikatakan bahwa setiap kegiatan yang wajib Amdal atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan, sedangkan dalam Pasal 40 UU PPLH dikatakan bahwa izin lingkungan ini kemudian menjadi syarat bagi dikeluarkannya izin usaha/kegiatan, maka dapat ditafsirkan bahwa izin usaha/kegiatan yang mensyaratkan adanya izin lingkungan hanyalah izin bagi usaha/kegiatan yang wajib Amdal atau UKL-UPL.

dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan. Kasus kapas transgenik yang diteliti dalam penelitian ini justru memperlihatkan bahwa izin yang diberikan bagi kegiatan dan/atau usaha yang tidak wajib Amdal atau UKL-UPL tetap memiliki potensi untuk menimbulkan bahaya. Setidaknya, inilah yang dinyatakan oleh para penggugat dalam kasus kapas transgenik.

Dari penjelasan tersebut terlihat bahwa pasal ini telah bertentangan dengan semangat UU PPLH yang menginginkan masyarakat untuk berperan aktif dalam usaha penegakan hukum lingkungan namun justru melimitasi peran tersebut.

### 3.2.3 Keberatan atas Keputusan Tata Usaha Negara

Dalam Pasal 65 ayat (3) UU PPLH dijelaskan bahwa setiap orang berhak mengajukan keberatan terhadap rencana kegiatan dan/atau usaha yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup. Keberatan dalam konteks ini termasuk ke dalam upaya administrasi dan berbeda dengan gugatan ke pengadilan tata usaha negara.<sup>148</sup> Sehingga perlu diperjelas dan dibedakan antara gugatan tata usaha negara atas keputusan tata usaha negara yang dimaksud dalam pasal 93 ayat (1) UU PPLH dengan keberatan atas rencana kegiatan dan/atau usaha yang dimaksud dalam Pasal 65 ayat (3) UU PPLH.

Dalam UU PTUN dikenal adanya upaya administratif. Menurut Pasal 48 ayat (1) UU PTUN 1986, upaya ini merupakan prosedur yang dapat ditempuh seseorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Tujuan diadakannya upaya administratif ini adalah sebagai kontrol atau pengawasan yang bersifat intern dan represif di lingkungan Tata Usaha Negara.<sup>149</sup> Kemudian dijelaskan bahwa upaya administratif ini harus terlebih dahulu ditempuh sebelum melakukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara.<sup>150</sup> Upaya administratif itu sendiri terbagi dua, yaitu keberatan

---

<sup>148</sup> R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm. 94.

<sup>149</sup> *Ibid.*, hlm. 92.

administratif dan banding administratif seperti yang dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 48 ayat (1). Keberatan yaitu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata yang tidak puas atas KTUN yang diajukan pada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan. Upaya ini diselesaikan oleh Badan atau Pejabat Tata usaha Negara yang menerbitkan KTUN itu sendiri.<sup>151</sup> Sedangkan banding administratif adalah prosedur yang ditempuh orang atau badan hukum perdata yang tidak puas atas suatu KTUN dan diajukan kepada atasan dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan KTUN tersebut.<sup>152</sup>

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa Peradilan Tata Usaha Negara baru mempunyai wewenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata usaha Negara jika seluruh upaya administratif yang tersedia dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan telah ditempuh dan telah mendapat keputusan.<sup>153</sup> Oleh sebab itu, gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan tindak lanjut dari upaya administratif keberatan.<sup>154</sup> Sehingga tidaklah sama dengan apa yang dimaksud dalam Pasal 93 ayat (1) dengan yang dimaksud dalam Pasal 65 ayat (3) UU PPLH.

### **3.3 Ketiadaan Unsur Kerugian dalam Pengajuan Gugatan Tata Usaha Negara**

Unsur adanya akibat berupa kerugian merupakan unsur yang tercantum dalam UU PTUN sebagai alasan diajukannya gugatan tata usaha negara atas sengketa yang terjadi. Seperti yang dijelaskan dalam Pasal 53 UU PTUN 2004, bahwa:

---

<sup>150</sup> Indonesia (3), *Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 5 Tahun 1986, LN No. 77 Tahun 1986, Pasal 48 ayat (2).

<sup>151</sup> *Ibid.*, hlm. 94.

<sup>152</sup> *Ibid.*

<sup>153</sup> *Ibid.*, hlm. 95.

<sup>154</sup> *Ibid.*, hlm. 97.

- (1) Orang atau badan hukum perdata yang merasa **kepentingannya dirugikan** oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.
- (2) Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
  - a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang berlaku;
  - b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.<sup>155</sup>

Namun apa pengertian kepentingan yang dirugikan itu dan bagaimana implikasi kalau gugatan tersebut kepentingannya belum dirugikan?

### 3.3.1 Kepentingan yang Dirugikan

Gugatan tata usaha negara haruslah memenuhi unsur kepentingan atau *point d' interet, point d' action*. Tanpa adanya kepentingan, seseorang tidak dibenarkan melakukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara.<sup>156</sup> Asas inilah yang terkandung dalam Pasal 53 ayat (1) tersebut.

Menurut Indroharto, kepentingan tersebut mengandung arti sebagai berikut:<sup>157</sup>

1. Merujuk pada nilai yang harus dilindungi oleh hukum.

<sup>155</sup> Prajudi menggolongkan ke dalam dua kategori mengenai asas umum pemerintahan yang baik, yakni: (1) asas-asas yang mengenai prosedur dan atau proses pengambilan keputusan, yang apabila dilanggar secara otomatis membuat keputusan yang bersangkutan batal karena hukum, dan (2) asas-asas yang mengenai kebenaran dari fakta-fakta yang dipakai sebagai dasar pembuatan keputusannya. Lihat Prajudi, *op cit.*, hlm. 90.

<sup>156</sup> Lintong O. Siahaan, *Berbagai Instrumen Hukum di PTUN*, (Jakarta: Percetakan Negara RI, 2007), hlm. 60.

<sup>157</sup> R. Wiyono, *op. cit.*, hlm. 50.

Nilai yang harus dilindungi oleh hukum ditentukan oleh faktor kaitannya dengan hak dari penggugat. Kepentingan yang dilindungi itu baru ada jika:

- a. ada hubungannya dengan Penggugat,
  - b. kepentingan bersifat pribadi,
  - c. kepentingan bersifat merugikan secara langsung bukan kepada orang lain dulu baru pada penggugat, dan
  - d. kepentingan secara objektif dapat ditentukan.
2. Kepentingan proses, artinya apa yang hendak dicapai dengan melakukan suatu proses gugatan yang bersangkutan. Jadi mengajukan gugatan harus ada tujuan yang hendak dicapai. Berperkara di pengadilan yang tidak mencapai suatu tujuan harus dihindarkan.

Meskipun Indroharto menjelaskan bahwa kepentingan yang dimaksud haruslah dirasakan secara langsung kerugiannya oleh penggugat, tidak terselubung dibalik kepentingan orang lain, sesuai dengan *point d' interet*, *point d' action*, namun menurut Ketut Suraputra, seperti yang dikutip oleh Wiyono bahwa “Tidak selalu kepentingan tersebut sudah secara langsung dan nyata terjadi dan dimungkinkan penggugat mengajukan gugatan atas kerugian yang belum nyata terjadi.”<sup>158</sup>

Apabila kita melihat pada pengertian kerugian yang dijelaskan di atas, memang pada dasarnya penggugat harus memiliki kepentingan bahwa ia dirugikan atas adanya suatu keputusan administrasi. Namun tidak menutup kemungkinan kalau gugatan tersebut diajukan atas dasar kerugian yang belum terjadi. Asalkan penggugat mampu menunjukkan bukti adanya korelasi sebab akibat dari dikeluarkannya keputusan tersebut dengan kerugian yang akan terjadi.

Lalu bagaimana dengan kerugian yang belum terjadi bahkan tidak ada keyakinan yang pasti akan kerugian tersebut baik dari elemen *likelihood* maupun *outcome* seperti yang digambarkan pada Bab sebelumnya?

---

<sup>158</sup> *Ibid.*, hlm. 52.

Hal inilah yang terjadi dalam kasus Tim Advokasi Koalisi ORNOP Untuk Keamanan Hayati dan Pangan melawan Menteri Pertanian RI dan PT. Monargo Kimia mengenai Sengketa Tata Usaha Negara dengan objek sengketa adalah Surat Keputusan Menteri Pertanian RI No. 107/Kpts/KB.430/2/2001 tentang Pelepasan Secara Terbatas Kapas Transgenik Bt DP 5690B Sebagai Varietas Unggul dengan Nama Nu COTN 35B (BOLLGARD) tertanggal 7 Februari 2001 dengan Nomor Perkara 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT. Ada beberapa hal yang perlu dianalisis dari putusan tersebut yang akan lebih lanjut dibahas dalam sub-bab selanjutnya.

### **3.4 Kasus Mengenai Sengketa Tata Usaha Negara dengan objek sengketa SK Menteri Pertanian RI No. 107/Kpts/KB.430/2/2001 dengan Nomor Perkara 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT**

#### **3.4.1 Duduk Perkara**

Sengketa antara koalisi Lembaga Swadaya Masyarakat yang bergerak di bidang lingkungan hidup dan pangan dengan Menteri Pertanian (Tergugat) dan PT Monargo Kimia (Tergugat II Intervensi 1) berawal dari dikeluarkannya Surat Keputusan Menteri Pertanian No. 107/Kpts/KB.430/2/2001. Terdapat lima poin dalam keputusan tersebut seperti yang dikemukakan oleh Penggugat yaitu:<sup>159</sup>

“Pertama, melepas secara terbatas Kapas Bt DP 5690B sebagai varietas unggul dengan nama NuCOTN 35B (BOLLGARD) dengan persyaratan tertentu.

Kedua, pelepasan secara terbatas tersebut untuk dimanfaatkan oleh petani pekebun di provinsi Sulawesi Selatan yang meliputi Kabupaten Takalar, Gowa, Bantaeng, Bulukumba, Bone, Soppeng dan Wajo.

Ketiga, persyaratan tertentu tersebut meliputi:

- a. pelepasan varietas kapas sebagaimana dimaksud pada diktum kesatu berlaku dalam jangka waktu satu tahun sejak tanggal ditetapkan dan akan dievaluasi berdasarkan data informasi yang baru.
- b. varietas kapas sebagaimana dimaksud dilarang dikembangkan di daerah lain selain Kabupaten sebagaimana dimaksud.

<sup>159</sup> Putusan Nomor 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT, hlm. 18.

- c. penanaman dan pemanfaatan varietas kapas sebagaimana dimaksud harus dipantau dan dievaluasi secara terpadu oleh Tim Pemantau dan Pengawasan Penggunaan Apas Transgenik yang telah dibentuk oleh Gubernur Sulawesi Selatan, TP2V dan Komisi Keamanan Hayati dan Keamanan Pangan Produk Pertanian Hasil Rekayasa Genetik.
- d. biji kapas hasil penanaman varietas sebagaimana dimaksud pada huruf (c) serta hasil ikutan lainnya untuk sementara tidak boleh digunakan untuk bahan pangan atau pakan.
- e. apabila dikemudian hari ditemukan hal-hal yang menyimpang dari informasi pada usulan pelepasan varietas dan atau berdampak negatif terhadap keanekaragaman hayati, lingkungan dan kesehatan manusia, keputusan ini akan ditinjau kembali.

Keempat, deskripsi kapas Bt Varietas NuCOTN 35B (BOLLGARD) seperti tercantum dalam lampiran.

Kelima, keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.”

Namun keputusan tersebut telah menimbulkan kerugian bagi Para Penggugat sebagai lembaga swadaya masyarakat yang melakukan upaya pelestarian lingkungan.<sup>160</sup> Atas alasan tersebut akhirnya Penggugat mengajukan gugatan terhadap Menteri Pertanian sebagai Badan atau Pejabat TUN yang menerbitkan keputusan diizinkan pelepasan kapas transgenik tersebut.

### 3.4.1.1 Alasan Gugatan Penggugat

1. KTUN yang dikeluarkan Tergugat bertentangan dengan Ketentuan Amdal.

Penggugat menyatakan bahwa menurut ketentuan dalam PP No. 27 Tahun 1999 tentang Amdal disebutkan bahwa “usaha dan/atau kegiatan introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, jenis hewan dan jasad renik” dan Penggugat mengategorikan bahwa “pelepasan kapas transgenik yang menjadi materi KTUN Tergugat termasuk dalam ketentuan tersebut sehingga harus didahului dengan pelaksanaan Amdal.”<sup>161</sup>

Tetapi Penggugat menyatakan bahwa:

---

<sup>160</sup> *Ibid.*, hlm. 21.

<sup>161</sup> *Ibid.*, hlm. 22.



“Tergugat tidak memenuhi ketentuan tersebut (penulis: mendahului kegiatan dengan Amdal) padahal kapas transgenik berpotensi menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan, dengan alasan sebagai berikut:

Bahwa kapas tersebut merupakan hasil rekayasa genetika yang disisipi Cry1A<sup>162</sup> yang mengandung Bt (*Bacillus thuriengensis*) yang tahan hama serangga tertentu.

Karena kemampuannya menghasilkan toksin, sehingga memiliki potensi besar untuk:

- ① Menimbulkan kerugian pada keanekaragaman hayati berupa terbunuhnya suatu jenis hewan atau menurunnya populasi suatu jenis tanaman yang bukan merupakan sasaran dari racun ini.
- ② Terjadinya perpindahan gen dari tanaman transgenik ke kerabat lainnya sehingga menimbulkan gulma super yang sulit diberantas.
- ③ Pembentukan senyawa yang menimbulkan alergi atau keracunan bagi manusia.”<sup>163</sup>

Dengan alasan ini, maka Penggugat beranggapan bahwa perbuatan Tergugat yang selain telah menerbitkan izin kegiatan tanpa dokumen Amdal, juga tidak melakukan pengumuman pada masyarakat dan telah bertentangan dengan Kepmen LH No. KEP-39/MENLH/08/1996.<sup>164</sup>

2. Apabila Tergugat mempertimbangkan semua kepentingan tidak sampai pada keputusan tersebut.

Penggugat menyatakan bahwa Tergugat tidak memperhatikan kepentingan dan upaya perlindungan lingkungan hidup seperti yang tertuang dalam UU No. 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan United Nations Convention on Biological Diversity agar: “pengembangan dan bioteknologi agar tidak dijadikan ajang uji coba pelepasan organisme yang telah direayasa secara bioteknologi oleh negara-negara lain.”<sup>165</sup> Selain itu Penggugat juga mengemukakan bahwa tindakan ini tidak mempertimbangkan Pasal 1 Protokol Cartagena serta Prinsip 15 Deklarasi

---

<sup>162</sup> Cry1A merupakan jenis toksin dari gen bakteri yang menghasilkan “Cry toxin” atau Crystal Protein Toxin yang dapat merusak fungsi pencernaan serangga tertentu apabila memakan bakteri ini. Lihat M.R.A.G. Wibisana, *Law and Economic Analysis of the Precautionary principle*, (Desertasi doktor Maastricht University, Maastricht, 2008), hlm. 423.

<sup>163</sup> *Ibid.*, hlm. 25.

<sup>164</sup> *Loc cit.*

<sup>165</sup> *Ibid.*, hlm. 26.

Rio 1992,<sup>166</sup> di samping juga tidak mempertimbangkan perlunya Amdal dalam proses izin kegiatan ini.<sup>167</sup>

3. Tergugat menggunakan kewenangan untuk urusan lain atau mengandung unsur penyalahgunaan wewenang.

Penggugat mengemukakan bahwa:

“Tergugat telah menyalahgunakan penerapan prinsip kehati-hatian sehingga menjadi sangat berbeda dengan pengertian yang selama ini dikenal masyarakat dunia dan oleh karenanya bertentangan dengan tujuan dari Prinsip Kehati-hatian.”<sup>168</sup>

Penggugat menyatakan bahwa Tergugat mengartikannya sebagai

“membolehkan/mengizinkan pelepasan kapas transgenik di wilayah terbatas dan dalam waktu terbatas dalam konsideran menimbang bagian (f) sebagai berikut: “Menimbang bahwa atas dasar ... dan dengan tetap berpegang pada prinsip kehati-hatian, dipandang perlu untuk melepas secara terbatas kapas transgenik Bt DP 5690B sebagai varietas unggulan.”<sup>169</sup>

Penggugat menyatakan kehati-hatian yang dilakukan Tergugat bahwa:

“tidak dapat dianggap sebagai pencerminan penerapan Prinsip Kehati-hatian, oleh karena dampak pelepasan transgenik di media lingkungan akan sulit diatasi. Dengan demikian tindakan Tergugat menyalah artikan Prinsip Kehati-hatian.”<sup>170</sup>

4. Tergugat dalam proses pembentukan keputusan bertentangan dengan AAUPB yaitu *Fair Play*.

Penggugat menyatakan bahwa Tergugat selalu menutup informasi mengenai pelepasan kapas transgenik ini.<sup>171</sup>

---

<sup>166</sup> *Ibid.*, hlm. 29.

<sup>167</sup> *Ibid.*, hlm. 32.

<sup>168</sup> *Ibid.*, hlm. 30.

<sup>169</sup> *Ibid.*

<sup>170</sup> *Ibid.*, hlm. 31.

<sup>171</sup> *Ibid.*, hlm. 33.

## 5. Tidak mempertimbangkan pelanggaran yang dilakukan PT Monargo Kimia

Penggugat dalam hal ini menyatakan bahwa PT Monargo sebagai pengusul kegiatan adalah untuk tujuan komersialisasi bukan sebatas tujuan uji multilokasi.<sup>172</sup>

### 3.4.1.2 Jawaban Para Tergugat

1. KTUN *a quo* telah diterbitkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tergugat menyatakan bahwa dalam PP No. 27 Tahun 1999 tentang Amdal dalam Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) yaitu dilakukannya Amdal karena belum adanya petunjuk teknis Amdal untuk penanaman kapas transgenik, ketiadaan petunjuk ini telah dikompensasi dengan dilakukan beberapa pengujian (analisa resiko) sebagai berikut:<sup>173</sup>

- ⊖ Berdasarkan pada Pasal 10 dan Pasal 9, 12 dan 13 UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup bahwa pelepasan kapas Bt dilakukan dengan uji laboratorium, uji lapangan terbatas dan uji multilokasi. Pengujian-pengujian ini menyimpulkan bahwa kapas Bt memenuhi keamanan hayati dan aman terhadap lingkungan.
- ⊖ PP No. 44 Tahun 1995 tentang Pembenihan Tanaman khususnya pasal 23 dan 25 yaitu pelepasan kapas Bt dilakukan setelah uji multilokasi.

Selain uji tersebut, penerbitan keputusan ini, dikatakan Tergugat juga telah berdasarkan berbagai surat keputusan lainnya.<sup>174</sup>

---

<sup>172</sup> *Ibid.*, hlm. 34

<sup>173</sup> *Ibid.*, hlm. 41

<sup>174</sup> *Ibid.*, hlm. 41-42.

2. Menyatakan bahwa kapas transgenik ini aman.

Tergugat melakukan kajian toksin protein yang dihasilkan oleh gen Bt terhadap organisme bukan sasaran yang hasilnya menunjukkan bahwa:

- ① Setelah diujikan pada 14 spesies serangga berbeda yang diberi makan toksin protein Cry1A dengan dosis 100 kali lipat dari yang ada pada tepung sari dan madu tanaman kapas transgenik hanya memiliki aktifitas biologi yang spesifik pada Lepidoptera. Hal ini menunjukkan bahwa Bt aman dan tidak ada pengaruhnya pada manusia, tikus, kelinci maupun domba.
- ② Perpindahan gen dari kapas transgenik ke kerabat liarnya tidak dimungkinkan karena di Sulawesi Selatan tidak ada kerabat liar kapas dan juga kapas bukan tanaman asli Indonesia dan tidak mungkin menyerbuki tanaman yang bukan kerabatnya.
- ③ Tergugat melakukan strategi pengkajian keamanan yang melalui beberapa tahap yaitu karakterisasi molekuler dari perubahan genetik, karakterisasi argonomi, pengkajian nutrisi, pengkajian toksikologi, dan pengkajian keamanan.

3. Penerbitan KTUN berdasarkan permintaan masyarakat dan usulan PT Monargo Kimia.

Penerbitan KTUN telah memperhatikan Surat Ketua Komisi Keamanan Hayati No. TB 150.904.156 tanggal 17 Mei 1999 tentang Hasil Evaluasi Tanaman Transgenik yang menyatakan kapas transgenik Bt DP 5690 B adalah aman. Berdasarkan Surat Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan No. 525/3675/Ekon yang meminta kesediaan Menteri Kehutanan dan Perkebunan agar secara resmi melepas benih kapas transgenik.<sup>175</sup>

Bahwa dalam penerbitan keputusan yang berdasarkan usulan masyarakat, terdapat desakan dari masyarakat agar segera melepas benih kapas transgenik.

---

<sup>175</sup> *Ibid.*, hlm. 43.

Namun Tergugat berpegang pada prinsip kehati-hatian dengan melakukan pelepasan secara terbatas.<sup>176</sup>

Kemudian Tergugat meminta PT Monargo Kimia sebagai pihak yang akan melakukan kegiatan untuk melakukan *Risk Assessment* yang dilakukan pihak ketiga yang netral dan independen sebagai pengganti penyusunan dokumen Amdal.<sup>177</sup>

#### 4. KTUN tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Tergugat menyatakan bahwa dalam menerbitkan KTUN ini sama sekali tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan khususnya mengenai Amdal, karena memang belum diatur mengenai Pedoman Teknis Amdal untuk kegiatan dan/atau usaha pengembangan tanaman transgenik.<sup>178</sup> Tergugat juga mengemukakan bahwa kegiatan ini tidak mempersyaratkan Amdal tetapi mensyaratkan pemenuhan keamanan hayati dengan alasan/dasar sebagai berikut.<sup>179</sup>

- ⊖ Berpedoman pada Keputusan Bersama Menteri Pertanian, Menteri Kehutanan dan Perkebunan, Menteri Kesehatan, dan Menteri Pangan dan Hortikultura No. 998/Kpts/OT.210/9/1999, 790-a/Kpts-IX/1999, 1145 A/MENKES/SKB/IX/1999, dan 015 A/MenegPHOR/09/1999 tentang Keamanan Hayati dan keamanan Pangan Produk Pertanian Hasil Rekayasa Genetik.
- ⊖ Bahwa Tergugat juga telah melakukan koordinasi dengan Deputi I yaitu Kementerian LH dan Deputi II yaitu BAPEDAL yang telah menyetujui kegiatan ini melalui surat kepada Tergugat dengan No. B-1882/MENLH/09/2000 yang menyatakan memohon pada Tergugat agar meminta PT Monargo Kimia melakukan *Risk Assessment*.

---

<sup>176</sup> *Ibid.*, hlm. 44.

<sup>177</sup> *Ibid.*, hlm. 44-45.

<sup>178</sup> *Ibid.*, hlm. 48.

<sup>179</sup> *Ibid.*

5. Tergugat tidak melakukan tindakan sewenang-wenang.

Tergugat menyatakan bahwa ia tidak melakukan tindakan sewenang-wenang dengan tidak menerapkan prinsip kehati-hatian.<sup>180</sup> Tergugat menyatakan bahwa penerbitan SKB, pembentukan Tim Pemantauan Pengawasan Penggunaan Kapas Bt di Sulawesi Selatan, monitoring penanaman kapas transgenik, sosialisasi kegiatan kapas transgenik berupa *Press Release* dan *Press Camping*, dan memasukkan klausula peninjauan kembali apabila terdapat dampak negatif dari kegiatan ini.<sup>181</sup> Tergugat II Intervensi 1 yaitu PT Monargo Kimia dalam jawabannya menyatakan bahwa Tergugat telah melakukan serangkaian prosedur sebagai pemenuhan syarat penerbitan KTUN *a quo*.<sup>182</sup> Selain itu Tergugat II Intervensi 1 juga telah melakukan *Risk Assessment* yang dikehendaki oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup.<sup>183</sup> Sehingga apa yang dilakukan Tergugat dan Tergugat II Intervensi 1, menurut mereka telah memenuhi Prinsip Kehati-hatian.

6. Tidak ada unsur penyalahgunaan kewenangan.

Tergugat menyatakan bahwa klaim kerugian yang dinyatakan Penggugat masih bersifat hipotesis yang masih perlu dibuktikan karena justru Tergugat telah melakukan serangkaian uji seperti yang telah disebutkan sebelumnya.<sup>184</sup> Selain itu kerugian yang ditakutkan Penggugat juga tidak terbukti karena kapas transgenik ini telah ditanam di berbagai negara dan tidak ditemukan bukti adanya pengaruh negatif.<sup>185</sup>

---

<sup>180</sup> *Ibid.*, hlm. 50.

<sup>181</sup> *Ibid.*, hlm. 51-54.

<sup>182</sup> *Ibid.*, hlm. 85-89.

<sup>183</sup> *Ibid.*, hlm. 89.

<sup>184</sup> *Ibid.*, hlm. 55.

<sup>185</sup> *Ibid.*

## 7. Keputusan sesuai dengan AAUPB.

Tergugat menyatakan bahwa ia tidak melanggar AAUPB dan telah memenuhi prinsi transparansi, konsensus, non diskriminasi, responsif, dan sesuai koridor hukum yang ada.<sup>186</sup>

Selain dari apa yang dikemukakan Penggugat dan Tergugat dalam tahap jawab menjawab dalam persidangan, kita juga perlu memperhatikan pendapat ahli yang dikemukakan dalam persidangan. Beberapa pendapat ahli yang dapat kita ambil adalah sebagai berikut:<sup>187</sup>

### 3.4.1.3 Saksi Ahli

#### 1. Saksi Ahli dari Penggugat

Saksi ahli yang diajukan Penggugat bernama DR. Agus Dana Permana merupakan dosen ITB yang ahli dalam bidang Entomologi yaitu ilmu tentang serangga. Dalam kesaksiannya ia menyatakan bahwa:

- ⊖ “Kapas transgenik memiliki beberapa keuntungan seperti meningkatkan produksi kapas, menggunakan gen tunggal, mengurangi pestisida, dan menghasilkan toksin yang membunuh serangga.
- ⊖ Kerugiannya adalah antara lain: tingkat ekspresi dari gen tunggal sehingga menahan biomasa dari transgenik; akan menimbulkan toleransi pada hama, sehingga menimbulkan kekebalan yang cepat pada serangga yang merusak daun sampai ke batang; dan apabila bakteri tersebut sampai ke tanah akan merusak struktur tanah dan mengganggu ekosistem antropda pada tanah. Selain itu juga akan merusak fauna tanah.”<sup>188</sup>

Saksi Ahli mengemukakan bahwa dalam sistem penanaman transgenik di Australia dilakukan dengan baik dan dengan syarat yang jelas, yaitu dengan adanya batasan lahan yang ditanami maksimal 30%. Petani dan Pemerintah

<sup>186</sup> *Ibid.*, hlm. 57.

<sup>187</sup> *Ibid.*, hlm. 153.

<sup>188</sup> *Ibid.*, hlm. 153-154.

membuat kontrak untuk memastikan siapa yang akan bertanggung jawab yang terdiri dari tim pemantau lapangan dan di laboratorium yang independen.<sup>189</sup>

Saksi menyatakan bahwa tanaman transgenik belum terbukti resisten dan menurutnya baru akan adanya resistensi setelah 3 sampai 4 tahun mendatang. Selain itu ia juga tidak mengetahui apabila transgenik dapat menyebabkan kematian hewan, menimbulkan gulma super dan penyakit. Sehingga hal tersebut belum diketahui kepastiannya.<sup>190</sup>

## 2. Saksi Ahli Tergugat

Saksi Ahli yang diajukan Tergugat bernama Prof. Ibrahim yang merupakan Dosen UNHAS. Saksi adalah Ketua Tim Pemantau dan Pengawasan Lingkungan Kapas Transgenik di Sulawesi Selatan. Adapun yang dikemukakan Saksi adalah:<sup>191</sup>

“Transgenik memiliki berbagai tujuan seperti untuk meningkatkan produktivitas kapas, meningkatkan pendapatan, mengurangi penggunaan pestisida, dan memiliki ketahanan terhadap hama serangga. Kapas transgenik ini memiliki kelebihan dibanding kapas lokal karena memiliki kualitas yang lebih baik, tahan hama dan mengurangi penggunaan pestisida sampai 80%. Sedangkan tanaman lokal tidak tahan hama dan harus dilakukan penyemprotan pestisida sebanyak 10 kali, dengan 15 liter pestisida per setiap penyemprotan. Penyemprotan ini justru dapat merusak lingkungan dan gangguan kesehatan. Selain itu kapas transgenik ini memiliki keunggulan untuk meningkatkan produksi dua kali lipat dan pendapatan sampai 5 kali lipat. Saksi menyatakan bahwa cara yang telah dilakukan Tergugat merupakan cara yang telah mendekati aman untuk menghadapi resiko Transgenik. Selain itu saksi sebagai Ketua Tim juga selalu melakukan pengawasan dan pemantauan hama serta mengawasi Tim Peneliti.”

Saksi Ahli lainnya adalah DR. Antonius Suwanto yang merupakan Staf Pengajar IPB. Ia mengatakan bahwa toksin Bt tidak merusak mikro organisme tanah karena bakteri *Basillus* telah ada di dalam tanah sejak ribuan tahun yang lalu. Ia juga

---

<sup>189</sup> *Ibid.*, hlm. 153.

<sup>190</sup> *Ibid.*, hlm. 154-155.

<sup>191</sup> *Ibid.*, hlm. 157-158.



menyatakan bahwa Kapas Bt akan menimbulkan kematian pada serangga yang bukan sasaran kalau tidak adanya reseptor.<sup>192</sup>

### 3. Saksi Ahli Tergugat II Intervensi 1

Saksi Ahli yang diajukan adalah Prof. Daud Silalahi yang merupakan anggota Tim Penyusun UU Lingkungan Hidup termasuk PP tentang Amdal. Saksi menyatakan beberapa hal sebagai berikut:<sup>193</sup>

- ② KTUN a quo adalah peraturan, bukan izin usaha, maka tidak perlu Amdal
- ② Berdasarkan PP No. 27 Tahun 1999 Pasal 3 ayat (1) menyatakan bahwa setiap jenis introduksi tumbuh-tumbuhan tidak perlu Amdal karena dasarnya harus ada Penetapan Menteri dan harus dibaca secara bersama-sama dengan Pasal 3 ayat (2), sehingga tetap saja keputusan wajib Amdal berada pada kewenangan Menteri.
- ② Dalam Kepmen No. 3 Tahun 2000 tidak ada istilah yang menyebutkan kapas Transgenik wajib Amdal.
- ② Menteri Pertanian bukanlah pihak yang mengajukan Amdal karena bukan pemrakarsa, dan pemrakarsa adalah petani dan tidak perlu Amdal.
- ② Mengetahui dampak terhadap lingkungan tidak hanya dengan Amdal tetapi juga dengan Risk Assessment.

#### 3.4.2 Pertimbangan Hakim

Dalam dasar pertimbangan terhadap pokok perkara, Majelis Hakim mengemukakan hal sebagai berikut:

##### 1. Mengenai kerugian yang belum dialami Penggugat.

“Bahwa wewenang yang dimiliki Peradilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara adalah menilai sebatas keabsahan hukum (aspek legalitas) dari suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Pelaksanaan penilaian baru akan dilakukan sesudah ada keputusan Tata Usaha Negara yang digugat. Sehingga dari segi saat /

<sup>192</sup> *Ibid.*, hlm. 159-160.

<sup>193</sup> *Ibid.*, hlm. 160-163.

waktu penilaian dilakukan bersifat *a posteriori* yaitu dilakukan setelah terjadi perbuatan atau tindakan dan sesudah terjadi akibat dari perbuatan atau tindakan yang merugikan kepentingan Penggugat.<sup>194</sup>

2. Mengenai keharusan pemenuhan dokumen Amdal sebagai syarat mengeluarkan KTUN.

Majelis Hakim berpendapat bahwa Amdal merupakan bagian dari proses perijinan melakukan usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup. Dalam hal ini hakim menyatakan:

“Bahwa usaha dan/atau kegiatan tersebut, menurut Pasal 3 ayat (1) PP No. 27 Tahun 1999 meliputi antara lain introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, jenis hewan dan jasad renik.”<sup>195</sup>

Lebih jauh lagi dikatakan bahwa:

“Bahwa usaha dan/atau kegiatan yang dimaksud, menurut Penjelasan Pasal 3 PP No. 27 Tahun 1999 adalah yang merupakan kategori usaha dan/atau kegiatan yang berdasarkan pengalaman dan tingkat perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi memiliki potensi menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup.”<sup>196</sup>

Kemudian Majelis Hakim melakukan pertimbangan apakah surat keputusan a quo termasuk perizinan yang menimbulkan dampak besar dan penting seperti yang dimaksud dalam PP No. 27 Tahun 1999.

Majelis hakim menilai bahwa surat keputusan ini merupakan norma hukum karena berisi muatannya tindakan hukum administratif dari Tergugat berdasarkan wewenang yang ada padanya untuk melakukan kegiatan pelepasan bibit kapas transgenik dengan syarat. Karena itulah, keputusan ini bukan bagian dari proses perizinan yang wajib Amdal.<sup>197</sup>

Permasalahan berikutnya adalah, apakah kegiatan ini termasuk introduksi tumbuh-tumbuhan sehingga dikategorikan kegiatan yang wajib Amdal?

Majelis Hakim berpendapat bahwa:

---

<sup>194</sup> *Ibid.*, hlm. 174.

<sup>195</sup> *Ibid.*, hlm. 175.

<sup>196</sup> *Ibid.*

<sup>197</sup> *Ibid.*, hlm. 176.

“Kegiatan dan/atau usaha yang wajib Amdal ditetapkan oleh Menteri setelah mendengar dan memperhatikan saran dan pendapat Menteri lain atau lembaga pemerintah non departemen terkait. Sehingga tidak otomatis kegiatan dan/atau usaha yang berdampak besar dan penting terhadap lingkungan wajib Amdal.”<sup>198</sup>

“Bahwa yang berwenang menetapkan wajib Amdal bukan ada pada Tergugat, melainkan pada wewenang atributif menteri yang ditugasi mengelola lingkungan hidup.”<sup>199</sup>

“Bahwa meskipun dalam Pasal 3 ayat (1) PP No. 27 Tahun 1999 menyatakan bahwa kegiatan ini adalah wajib Amdal, namun berdasarkan bukti yang diajukan para pihak, terdapat peraturan kebijakan Menteri Lingkungan Hidup yang menyatakan kegiatan ini tidak wajib Amdal yang terdapat dalam Daftar Lampiran Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. KEP-39/MENLH/08/1996 dan diperbaharui dengan Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 3 Tahun 2000.”<sup>200</sup>

Karena perubahan keputusan tersebut merubah juga pengaturan mengenai Amdal. Pengaturan mengenai “apabila dalam pelaksanaan, instansi yang bertanggung jawab mempunyai keraguan tentang jenis usaha yang tidak terdapat dalam Lampiran I keputusan ini, maka instansi wajib meminta kepastian Amdal kepada Menteri Negara Lingkungan Hidup secara tertulis” telah dicabut sehingga Tergugat tak perlu lagi meminta kepastian pada Meneg LH tentang perlunya Amdal.<sup>201</sup>

Kemudian Majelis Hakim mempertimbangkan surat Meneg LH No. B.1882/MENLH/09/2000 yang menyatakan bahwa “Rencana kegiatan yang dilakukan PT Monargo sesuai dengan Pasal 3 PP No. 27 Tahun 1999 masuk dalam kategori wajib Amdal.” Majelis Hakim berpendapat bahwa dari bukti tersebut diatas, Tergugat dalam menerbitkan surat keputusan tidak wajib Amdal dan yang wajib Amdal adalah pemrakarsa kegiatan.<sup>202</sup>

---

<sup>198</sup> *Ibid.*, hlm. 177.

<sup>199</sup> *Ibid.*

<sup>200</sup> *Ibid.*, hlm. 178.

<sup>201</sup> *Ibid.*

<sup>202</sup> *Ibid.*, hlm. 178-179.

Kemudian Majelis Hakim menyatakan bahwa:

“Menurut Majelis Hakim, apabila tidak adanya Amdal pelepasan kapas transgenik menyebabkan dampak terhadap lingkungan hidup, maka oleh karena keputusan ini hanya berlaku selama satu tahun, berdasarkan hasil uji coba tersebut dapat digunakan sebagai parameter terhadap kegiatan berikutnya. Jika nanti benar-benar terjadi dampak, maka berdasarkan Pasal 3 ayat (3) PP No. 27 Tahun 1999, kegiatan ini dapat ditinjau kembali dan baru diterbitkan Amdal.”<sup>203</sup>

Maka Majelis Hakim berpendapat bahwa kewajiban untuk Amdal bagi Tergugat tidak dipersyaratkan.<sup>204</sup>

3. Mengenai akibat dari diterbitkannya KTUN sehingga mengakibatkan kerugian bagi Penggugat.

Bahwa KTUN ini berisikan kegiatan pelepasan kapas transgenik yang berlaku selama satu tahun dan apabila dalam masa tersebut terjadi dampak pada lingkungan, maka akan dilakukan peninjauan ulang mengenai kegiatan ini. Oleh sebab itu kegiatan ini dikatakan sebagai uji coba di lapangan dengan pelepasan secara terbatas. Sehingga surat keputusan ini tidak dimaksudkan untuk berlaku secara permanen dan hanya berlaku selama satu tahun. Maka sebab akibat yang ditimbulkan dari diterbitkannya surat keputusan ini belum dapat diketahui hasilnya karena masih dalam tahap pemantauan dan evaluasi.<sup>205</sup>

Majelis Hakim berpendapat bahwa,

“Sebagaimana Penggugat mengajukan dalil-dalil bahwa ada kemungkinan menimbulkan dampak negatif, namun Majelis Hakim tidak dapat memakai dalil-dalil tersebut sebagai dasar pertimbangan hukum untuk memutuskan telah terjadi akibat yang merugikan.”<sup>206</sup>

Seperti yang dikatakan sebelumnya bahwa pengadilan ini bersifat menilai kerugian yang telah secara faktual terjadi bukan berdasarkan kemungkinan yang akan terjadi. Oleh karena pelepasan kapas transgenik masih dalam tahap

---

<sup>203</sup> *Ibid.*, hlm. 179.

<sup>204</sup> *Ibid.*

<sup>205</sup> *Ibid.*, hlm. 180.

<sup>206</sup> *Ibid.*, hlm. 181.

uji coba maka belum dapat dilakukan penilaian terhadap dampak yang akan terjadi. Maka berdasarkan pertimbangan tersebut surat keputusan ini belum menimbulkan kerugian bagi Penggugat.<sup>207</sup>

4. Penerapan *precautionary principle* oleh Tergugat.

Dalam persidangan, Tergugat menyatakan bahwa telah melakukan serangkaian tindakan kehati-hatian seperti: melakukan pengumuman pada masyarakat sebelum diterbitkannya keputusan ini, mendengarkan pendapat dari Ketua Komisi Keamanan Hayati dan Keamanan Pangan Produk Pertanian Hasil Rekayasa Genetik dan dinyatakan aman, memperhatikan rekomendasi TP2V yang memberi rekomendasi pelepasan kapas transgenik, melakukan risk assessment berupa uji laboratorium dan uji daya hasil.<sup>208</sup>

Majelis Hakim berpendapat bahwa Tergugat telah mempertimbangkan semua kepentingan tersangkut sehingga prinsip kehati-hatian telah dilakukan. Karena tidak terbukti apa yang didalilkan Penggugat, Majelis Hakim berpendapat Tergugat tidak bertindak sewenang-wenang.<sup>209</sup>

Atas pertimbangan tersebut pada akhirnya Majelis Hakim menjatuhkan putusan dengan amar sebagai berikut:<sup>210</sup>

1. Menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya.
2. Menghukum Para Penggugat membayar biaya perkara.

Demikian diputus pada tanggal 27 September 2001.

---

<sup>207</sup> *Ibid.*

<sup>208</sup> *Ibid.*, hlm. 182.

<sup>209</sup> *Ibid.*, hlm. 183.

<sup>210</sup> *Ibid.*, hlm. 185.

### 3.4.3 Kaitan antara Putusan Hakim dengan Potential Damage dan Precautionary Principle

Seperti yang telah dibahas pada bab sebelumnya yang diartikan bahwa unsur *potential damage* adalah:

1. Belum terjadinya kerusakan dan/atau kerugian,
2. Kerusakan dan/atau kerugian tersebut berpotensi untuk terjadi,

Apabila kita melihat pada pertimbangan hakim dalam kasus kapas transgenik tersebut maka ada beberapa hal yang dapat di ambil sebagai bahan analisis. Atas dalil yang dikemukakan oleh Penggugat bahwa kegiatan pelepasan kapas transgenik berpotensi menimbulkan kerugian bagi lingkungan hidup dan/atau bagi manusia, hakim berpendapat sebagai berikut:

- a. Kegiatan ini adalah kegiatan uji coba dalam jangka waktu tertentu yaitu satu tahun. Karena masih dalam uji coba, maka belum dapat diketahui akibatnya.
- b. Oleh karena itu, surat keputusan ini belum menimbulkan kerugian secara nyata bagi Penggugat.

Kemudian timbul pertanyaan, apakah Majelis hakim dalam pertimbangannya telah sesuai dengan arti sebenarnya dari *potential damage* sehingga kegiatan ini bukan termasuk kegiatan yang dapat digugat pelaksanaannya dengan dasar *potential damage*?

Seperti yang telah dibahas pada bab sebelumnya *precautionary principle* didefinisikan sebagai berikut:

*“Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.”*<sup>211</sup>

Dari definisi diatas dapat dilihat unsur-unsur dari prinsip ini yaitu:

1. *Once a risk has been identified.* Apabila telah teridentifikasinya kerugian yang mungkin timbul.

---

<sup>211</sup> Prinsip 15, Deklarasi Rio, 14 Juni 1992.

2. *Where there are threats of serious or irreversible damage.* Apabila adanya ancaman yang serius atau ancaman tersebut tidak dapat dipulihkan kembali akibatnya sehingga berdampak selamanya pada lingkungan. *Serious* dan *irreversible damage* ini tidak menentu ukurannya dan harus dilihat secara kasus per kasus.
3. *Lack of scientific certainty.* Apabila terdapat kurangnya kemampuan untuk mengukur kemungkinan akan akibat atau dampak yang akan terjadi. Sehingga terdapat *uncertainty* atau ketidakyakinan.

Prinsip ini juga dikatakan oleh Hakim telah diterapkan Tergugat dalam penerbitan keputusan mengenai pelepasan bibit kapas transgenik. Sehingga oleh hakim dilakukan pertimbangan sebagai berikut:

- a. Hakim menyatakan bahwa Tergugat telah melakukan serangkaian tindakan kehati-hatian seperti: melakukan pengumuman, mendengarkan pendapat dari Ketua Komisi Keamanan Hayati dan Keamanan Pangan Produk Pertanian Hasil Rekayasa Genetik dan dinyatakan aman, memperhatikan rekomendasi TP2V, dan melakukan risk assessment berupa uji laboratorium dan uji daya hasil.<sup>212</sup>
- b. Sehingga Majelis Hakim berpendapat bahwa Tergugat telah mempertimbangkan semua kepentingan tersangkut sehingga prinsip kehati-hatian telah dilakukan.<sup>213</sup>

Pertanyaan yang timbul dari apa yang dipertimbangkan oleh hakim adalah, apakah seperti itu *precautionary principle* yang dimaksud sebagai prinsip hukum lingkungan? Pertanyaan ini akan dijawab pada bab selanjutnya.

---

<sup>212</sup> Putusan, *op cit.*, hlm. 182.

<sup>213</sup> *Ibid.*, hlm. 183.

## BAB 4

### PENERAPAN *PRECAUTIONARY PRINCIPLE* SEBAGAI ALASAN GUGATAN ATAS DASAR POTENTIAL DAMAGE

#### 4.1 Prinsip Kehati-hatian sebagai Prinsip Hukum Lingkungan

##### 4.1.1 Keberlakuan *Precautionary Principle*

*Preventative principle* dan *Precautionary principle* adalah prinsip yang pada awalnya diadopsi dalam deklarasi dan kemudian diadopsi dalam berbagai konvensi sebagai bentuk pengejawantahan dari prinsip pembangunan berkelanjutan. Prinsip ini merupakan perkembangan dalam kebijakan nasional maupun internasional yang bertujuan melindungi manusia dan lingkungan hidup dari bahaya yang serius dan tidak bisa dipulihkan.<sup>214</sup>

*Precautionary principle* atau prinsip kehati-hatian ini menekankan pada bagaimana melakukan pencegahan agar tidak terjadi penurunan kualitas lingkungan hidup akibat pencemaran. Lebih jauh lagi, prinsip ini juga mengatur mengenai pencegahan agar tidak terjadinya kerusakan lingkungan hidup. Pencegahan tersebut dilakukan pada kegiatan dan/atau usaha yang belum diketahui seberapa luas dan besar kerugian dan/atau kerusakannya. Pencegahan dilakukan dengan melakukan langkah nyata, meskipun belum adanya bukti ilmiah mengenai seberapa luas dan besar akibat yang mungkin terjadi. Namun prinsip ini hanya akan berlaku pada perkiraan yang berdampak serius dan kerusakan yang tidak dapat dipulihkan kembali terhadap lingkungan hidup.<sup>215</sup> Prinsip ini berkembang begitu cepat di seluruh belahan bumi sebagai prinsip yang sudah jelas kebenarannya (*axiomatic*) sebagai prinsip dalam menjaga kelestarian lingkungan hidup.<sup>216</sup>

---

<sup>214</sup> Andri G. Wibisana, "Konstitusi Hijau Perancis: Komentar atas Asas Kehati-hatian dalam Piagam Lingkungan Perancis," *Jurnal Konstitusi* Volume 8 Nomor 3, (Juni 2011), hlm. 214.

<sup>215</sup> David Freestone dan Ellen Hey, "Origins and Development of the *Precautionary Principle*," dalam *The Precautionary principle and International Law, The Challenge of Implementation*, (Hague: Kluwer Law International, 1996), hlm. 12.

<sup>216</sup> *Ibid.*



Timbul perdebatan mengenai kekuatan mengikat dari *precautionary principle*. Prinsip ini telah diakui secara luas sebagai aturan umum yang menunjukkan kewajiban untuk mencegah ancaman bagi lingkungan hidup.<sup>217</sup> Namun tetap saja menjadi pertanyaan apa status sebenarnya prinsip ini dalam hukum internasional.<sup>218</sup>

Seperti yang telah kita ketahui bahwa prinsip kehati-hatian ini secara garis besar menyatakan bahwa kegiatan dan/atau usaha yang secara serius mengancam lingkungan hidup atau tidak dapat dipulihkan dampak kerusakannya, harus dicegah meskipun tidak adanya bukti ilmiah yang menyimpulkan kebenaran dari perkiraan tersebut.<sup>219</sup> Prinsip ini secara umum dianggap sebagai gerakan yang menuju pemikiran yang lebih besar dan dapat diterima secara praktis.<sup>220</sup>

Prinsip ini mulai menyebar secara luas dan dituangkan dalam Deklarasi Rio tahun 1992 sebagai bagian dari sebuah *soft law*, norma yang tidak mengikat dan tidak memiliki daya paksa. Agar prinsip ini bisa diterapkan dengan memberikan daya paksa dan daya mengikat maka prinsip ini haruslah menjadi sebuah hukum yang tertuang dalam peraturan yang lebih kuat atau disebut *hard law*.

Pertama kita harus melihat apa saja yang menjadi sumber dalam pembentukan hukum internasional. Berdasarkan *Statute of the International Court of Justice Article 38(1)* disebutkan bahwa ada beberapa sumber hukum internasional yaitu:

- a. *international conventions,*
- b. *international custom,*
- c. *the general principles of law recognized by civilized nations,*

---

<sup>217</sup> Alexandre Kiss, "The Rights and Interests of Future Generations and the Precautionary Principle", *op cit.*, hlm. 27.

<sup>218</sup> James Cameron dan Juli Abouchar, "The Status of the Precautionary Principle in International Law", *op cit.*, hlm. 29-30.

<sup>219</sup> Prinsip 15, Deklarasi Rio tahun 1992.

<sup>220</sup> Cameron dan Abouchar, *op cit.*, hlm. 30.

- d. *subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicist of the various nations.*<sup>221</sup>

Dapat kita lihat bahwa suatu norma menjadi mengikat dan diterima sebagai *hard law* ketika norma tersebut tergolong kedalam *international conventions, international customs, general principles* atau *judicial decision*. Ketika itulah norma tersebut menjadi suatu *legal norm* yang memiliki kekuatan mengikat dan memiliki daya paksa.

Lalu, apakah *precautionary principle* ini termasuk dalam norma yang tertuang dalam sumber hukum internasional sehingga memiliki kekuatan mengikat dan memiliki daya paksa?

#### 4.1.2 *Precautionary Principle sebagai International Custom*

Dalam hal *precautionary principle* sebagai *international custom*, James Cameron dan Juli Abouchar mengemukakan dalam artikelnya bahwa memang banyak perdebatan yang menolak gagasan tersebut. Sehingga sulit menjadikan prinsip ini sebagai *legal norm*.<sup>222</sup> Seperti misalnya Dan Bodansky yang disimpulkan oleh James Cameron dan Juli Abouchar bahwa prinsip ini “*too vague*”<sup>223</sup> untuk diadopsi dalam sebuah peraturan hukum.<sup>224</sup> Birnie dan Boyle bahkan dengan sinis mengatakan bahwa prinsip ini sangat jauh untuk dicapai dan

---

<sup>221</sup> *Ibid.*, hlm. 32

<sup>222</sup> *Ibid.*, hlm. 36.

<sup>223</sup> “*too vague*” secara bahasa diartikan bahwa hal tersebut terlalu tidak jelas, sehingga riskan menjadikan prinsip ini sebagai *legal norm*. Dan Bodanski mengatakan bahwa “*It is appropriate to take a cautious attitude towards the precautionary principle. We may wish to adopt it as a general goal. But it would be a mistake to believe it will resolve the difficult problems of international environmental regulation or prevent new hazards from emerging in the future.*” Lihat James Cameron dan Juli Abouchar, *op cit.*, hlm. 37.

<sup>224</sup> *Ibid.*, hlm. 37.

diaplikasikan, sehingga ia menyarankan untuk tidak menjadikan prinsip ini sebagai bagian dari hukum internasional.<sup>225</sup>

Meskipun adanya penolakan atas keberlakuan prinsip ini sebagai hukum yang berlaku secara internasional, Sands menyatakan bahwa ada bukti cukup yang dapat menggambarkan prinsip ini sebagai *customary law*. Dalam pernyataannya:

*“The legal status of precautionary principle is evolving. At a minimum, however, there is sufficient evidence of state practice to justify the conclusion that the principle, as elaborated in the Rio Declaration and in the Climate Change and Biodiversity Conventions, has now received sufficiently broad support to allow a good argument to be made that it reflects a principle of customary law.”* [garis bawah dari penulis]<sup>226</sup>

Selanjutnya James Cameron dan Juli Abouchar menambahkan bahwa:

*“Although the principle may not represent the environmental panacea, this does not detract from either its status as international law or its overall usefulness as a tool for environmental regulation.”*<sup>227</sup>

Meskipun banyak perdebatan dan penolakan menjadikan *Precautionary principle* sebagai *customary law*, namun apabila melihat pendapat Sands, bahwa prinsip ini telah diterapkan secara luas oleh berbagai negara dan hal ini menunjukkan bahwa ada dukungan kuat untuk menjadikan prinsip ini sebagai prinsip dalam *customary law*. Keberlakuan *customary law* bagi negara yang mengakuinya, sebagaimana yang dijelaskan oleh James Cameron dan Juli Abouchar, adalah:

*“Custom creates binding obligations on all states unless a state has persistently objected to a practice and its legal consequences<sup>228</sup>. So, custom may hold a legal obligation for states. Custom can be relied upon during*

---

<sup>225</sup> Birnie dan Boyle mengatakan bahwa *“Despite its attractions, the great variety of interpretations given to the precautionary principle, and the novel and far-reaching effects of some applications suggest that it is not yet a principle of international law.”* Lihat James Cameron dan Juli Abouchar, *loc cit*.

<sup>226</sup> *Ibid.*

<sup>227</sup> *Ibid.*

<sup>228</sup> *Ibid.*, hlm. 34.

*treaty negotiations and become codified in a binding convention.*" [garis bawah dari penulis]<sup>229</sup>

Penjelasan tersebut menunjukkan bahwa *customary law* dapat mengakibatkan *binding obligations* bagi setiap negara kecuali yang secara tegas menolak hal tersebut.

Selain diakui sebagai *customary law*, prinsip ini juga telah dituangkan ke dalam dalam konvensi internasional. Hal tersebut telah dilakukan dengan menuangkan *precautionary principle* dalam *binding legal agreements* seperti Climate Change Convention<sup>230</sup> dan Convention on Biological Diversity<sup>231</sup> sebagai dari hasil Konfensi Rio 1992.

Namun, James Cameron dan Juli Abouchar juga mengemukakan beberapa kelemahan *custom* sebagai sumber dari *binding obligation*. Kelemahan tersebut adalah:

*"First, custom is difficult to identify from the myriad sources of state practice. Second, where a customary principle is relied upon, it is by nature lacking in normative character, which leaves states unclear in how it is to be implemented. Third, custom is difficult to enforce."*<sup>232</sup>

#### 4.1.3 *Precautionary Principle dalam International Convention*

Kelemahan yang dari *custom* tersebut dapat diatasi dengan pengakuan prinsip ini ke dalam berbagai konvensi internasional. Dengan mengadopsi prinsip ini ke dalam konvensi internasional maka telah menjadikan prinsip ini sebagai bagian penting dari hukum internasional dan diakui secara luas. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa dengan memasukkan prinsip ini dalam konvensi,

<sup>229</sup> *Ibid.*, hlm. 35.

<sup>230</sup> Telah diratifikasi melalui UU No. 6 Tahun 1994 tentang Ratifikasi Konvensi Perubahan Iklim.

<sup>231</sup> Telah diratifikasi melalui UU No. 5 Tahun 1994 tentang Ratifikasi Konvensi Keanekaragaman Hayati.

<sup>232</sup> Cameron dan Abouchar, *loc cit.*

menjadikan prinsip ini sebagai ikatan yang mengikuti dari *legal binding agreement* itu sendiri. Sebagai contoh yaitu:

*The 1991 Bamako Convention on the Ban of the Import into Africa and the Control of Transboundary Movement and Management of Hazardous Wastes within Africa* yang secara eksplisit menyebutkan bahwa

*“[e]ach party shall strive to adopt and implement to preventive, precautionary approach to pollution problems which entails, inter-alia, preventing the release into the environment the substances which may cause harm to humans or the environmental without waiting for scientific proof regarding such harm.”*<sup>233</sup>

*The 1992 Convention on Biological Diversity* Paragraf 9 Pembukaan menyatakan bahwa

*“... where there is a threat of significant reduction or loss of biological diversity, lack of scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to avoid or minimise such a threat.”*<sup>234</sup>

Pengadopsian *precautionary principle* dalam regulasi dari berbagai negara telah menunjukkan prinsip ini telah diakui sebagai *general principle* yang diterima di berbagai negara yang dituangkan menjadi sebuah *legal norm* dalam peraturan perundang-undangan. telah terbukti bahwa prinsip ini bukan lagi hanya prinsip yang tidak mengikat dan hanya kepatutan saja, namun telah menjadi norma yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan dan mengikat bagi negara tersebut yang terlihat dari terpenuhinya elemen *state practice* tersebut. Dalam Protokol Cartagena misalnya mengenai biodiversitas.

#### 4.1.4 *Precautionary Principle* sebagai *General Principle*

Pengakuan dan keberlakuan, seperti yang tertuang dalam Statute of ICJ Article 38(1) didapatkan dengan membuktikan dua hal yaitu *state practice* dan *opinio juris*. James Cameron dan Juli Abuchar menjelaskan kedua elemen tersebut bahwa:

*“State practice is evidenced by actual conduct and practice of states which shows a repeated and uniform application of a given customary rule. Opinio*

<sup>233</sup> Andri G. Wibisana, op cit., hlm. 217.

<sup>234</sup> *Ibid.*, hlm. 218.

*juris is evidenced by states following the practice out of a conviction that their conduct is required by international law.* ” [garis bawah dari penulis]<sup>235</sup>

James Cameron dan Juli Abouchar dalam artikelnya mengatakan bahwa:

*“[p]recautionary principle in environmental regulation is now a general principle of international law with sufficient state practice evident to make a good argument that the principle has emerged as a principle of customary international law.”* [garis bawah dari penulis]<sup>236</sup>

Selanjutnya mereka juga mengatakan bahwa *“[t]he principle is the correct legal and policy response of decision-makers.”*<sup>237</sup> Dari kutipan tersebut terlihat bahwa, *precautionary principle* sebagai sebuah prinsip umum (*general principle*) dapat dibuktikan, seperti yang dikatakan James Cameron dan Juli Abouchar, dengan melihat dari pengadopsian prinsip ini secara luas oleh berbagai negara dalam regulasinya dan penerapannya dalam kebijakan sehari-hari.

Seperti yang telah kita lihat dalam penjelasan sebelumnya bahwa Sands mengatakan telah banyak negara yang menerapkan prinsip ini dalam *state practice*-nya. Sebagai contoh adalah Jerman, sebagai negara yang pertama kali menuangkan prinsip ini dalam *German Federal Government 1976* yang disebut *Vorsorgeprinzip* menyebutkan bahwa:

*“The principle of precaution commands that the damage done to the natural world should be avoided in advance and in accordance with the opportunity and possibility. Vorsorge further means the early detection of danger to health and environment by comprehensive, synchronized research, in particular about cause and effect relationships..., it also means acting when conclusively ascertained understanding by science is not yet available. Precaution means to develop, in all sectors of economy, technological processes that significantly reduce environmental burdens, especially those brought about the introduction about harmful substances.”*<sup>238</sup>

---

<sup>235</sup> *Ibid.*

<sup>236</sup> *Ibid.*

<sup>237</sup> *Ibid.*, hlm. 31.

<sup>238</sup> *Ibid.*, hlm. 38.

Prinsip ini menjadi kewajiban moral bagi setiap pembuat kebijakan di Jerman. Meskipun *Vorsorge* menjadi penopang pelaksanaan kebijakan yang berkaitan dengan lingkungan, namun mendapat tantangan dalam tataran pelaksanaannya yaitu dari segi kelemahan ilmiah dan biayanya.<sup>239</sup> Oleh sebab itu ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam menerapkan prinsip ini yaitu:

*“The promotion of basic research and development, the establishment of liability and compensation schemes, incentives to encourage immediate investment into existing cleaner technology by regulation, and the use of economic measures to unternalize pollution externalities.”*<sup>240</sup>

Inggris menuangkan prinsip ini dalam *1990 White Paper, This Common Inheritance: Britain Environmental Strategy*. Dalam dokumen kebijakan tersebut dijelaskan bahwa:

*“1.18...Where there are significant risk of damage to the environment, the government will be prepared to take precautionary action to limit the use of potentially dangerous materials or the spread of potentially dangerous pollutants, even where scientific knowledge is not conclusive, if the balance of likely costs and benefits justifies it. The precautionary principle applies particularly where there are good grounds for judging either that action taken promptly at comparatively low cost may avoid more costly damage later, or that irreversible effects may follow if action is delayed.”*<sup>241</sup>

Australia juga mengadopsi prinsip ini dalam berbagai regulasinya. Seperti di negara bagian New South Wales misalnya sebagai berikut:

*Fisheries Management Act 1994*

*Section 30 – consideration for Total Allowable Catch Committee to take into account; “If there are threats of serious or irreversible damage to fish stocks, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to prevent that damage.”*<sup>242</sup>

*Environmental Planning and Assessment Regulation 2000*

---

<sup>239</sup> *Ibid.*, hlm. 39.

<sup>240</sup> *Ibid.*

<sup>241</sup> *Ibid.*

<sup>242</sup> Jacqueline Peel, *“The Precautionary Principle In Practice, Appendix A Australian Legislation including the Precautionary Principle,”* The Federation Press (2005), hlm. 2.

*Schedule 2 cl 6(1)(a) – principle of ESD; “If there are threats of serious or irreversible environmental damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to prevent environmental degradation.”<sup>243</sup>*

Dengan melihat contoh-contoh tersebut, memang prinsip ini telah dilakukan dalam pembuatan kebijakan berbagai negara. Sehingga dapat terlihat bahwa prinsip ini telah secara luas diakui sebagai prinsip yang mengikat dan memiliki daya paksa dalam usaha penegakan hukum lingkungan.

#### **4.1.5 *Precautionary Principle* dalam *Judicial Decision***

Selain *state practice*, elemen lainnya adalah *opinio juris*. *Opinio juris* berkaitan dengan bagaimana masyarakat negara tersebut, khususnya ahli hukum atau hakim, menerapkan prinsip tersebut. Hal inilah yang menarik untuk dianalisis dan dikomparasi bagaimana Indonesia telah menerapkan prinsip ini.

### **4.2 Penerapan Gugatan terhadap *Potential Damage***

Penerapan regulasi yang memuat prinsip ini juga dapat menjadi bukti bahwa prinsip ini merupakan sebuah *legal norm*. *Opinio juris*, salah satunya, dapat terlihat dari bagaimana hakim dalam memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara menerapkan prinsip ini. Dengan terpenuhinya hal tersebut, lengkap lah prinsip ini menjadi sebuah *legal norm*. Di sini akan diambil contoh mengenai penerapan prinsip ini di luar negeri agar mendapatkan komparasi yang komprehensif mengenai penerapan prinsip ini di Indonesia.

#### **4.2.1 Penerapan *Precautionary Principle* di Australia**

Australia sebagai negara yang juga mengadopsi prinsip ini dapat menjadi contoh nyata sebagai negara yang menerapkan dalam proses penegakan hukum lingkungan. Australia merupakan negara yang dapat dikatakan sudah maju pemahamannya akan penegakan hukum lingkungan dan kebijakannya yang

---

<sup>243</sup> *Ibid.*



berpihak pada lingkungan hidup. Hal ini dapat tercermin dari dibentuknya *Land and Environment Court* (LEC) di negara bagian New South Wales<sup>244</sup> yang merupakan pengadilan khusus untuk menyelesaikan permasalahan yang berkaitan dengan pertanahan dan lingkungan hidup di wilayah negara bagian tersebut. Adanya pengadilan khusus lingkungan menunjukkan tingginya kesadaran masyarakat mengenai pentingnya perlindungan lingkungan dan penegakan hukum lingkungan.

Pengadilan ini, salah satunya, memiliki kewenangan melakukan pemeriksaan atas keputusan izin yang dikeluarkan oleh Pemerintah Federal yang berkaitan dengan pertanahan dan lingkungan. Salah satu putusan yang berkaitan dengan pembahasan ini adalah putusan Hakim Paul Stein yang memeriksa, mengadili dan memutus perkara antara *Leatch v National Parks and Wildlife Service* pada tahun 1993 (lihat Lampiran III). Putusan ini sangat progresif karena hakim Paul Stein disini mengabulkan gugatan Penggugat atas dasar *precautionary principle*.

#### 4.2.1.1 *Leatch v National Parks and Wildlife Service*<sup>245</sup>

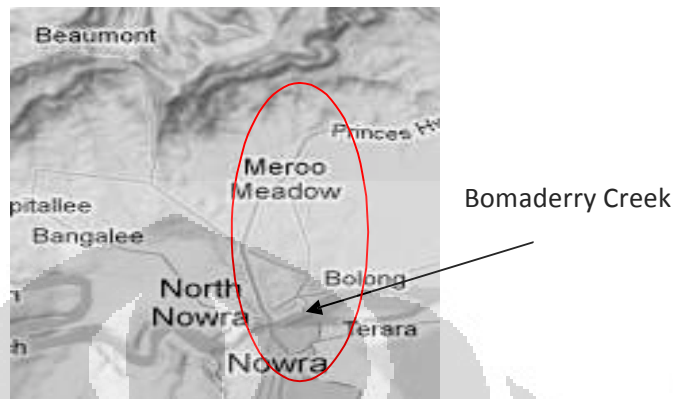
Kasus ini bermula dari dikeluarkannya izin pembangunan jalan melintasi Taman Nasional New South Wales melewati North Nowra sampai ke Princes Highway termasuk jembatan melintasi Bomaderry Creek oleh Director General of the National Parks. Atas izin tersebut, memungkinkan pemerintah daerah untuk membangun jalan dengan konsekuensi rusaknya ekosistem di area pembangunan. Oleh sebab itu Lembaga Swadaya Masyarakat setempat mengajukan gugatan atas izin tersebut karena bukti-bukti menunjukkan bahwa pada pembangunan jalan tersebut tidak ada keyakinan ilmiah mengenai perlindungan yang diberikan pada

---

<sup>244</sup> *Land and Environmental Court Act* New South Wales, Australia tahun 1979

<sup>245</sup> *Leatch v National Parks & Wildlife Service* (1993) 81 LGERA 270

spesies yang tinggal di daerah tersebut.<sup>246</sup> Sehingga dapat membahayakan spesies endemik yang dilindungi di daerah tersebut yaitu Giant Burrowing Frog.<sup>247</sup>



Gambar 1. North Nowra

Peta yang menunjukkan lokasi pembangunan jalan dari North Nowra, melintasi Bomaderry Creek sampai ke Princes Highway.

Paul Stein sebagai hakim yang menangani kasus ini, memberikan sudut pandang dalam ia menangani kasus ini bahwa:

*“As previously mentioned, at least two submissions raised the question of the application of the ‘precautionary principle’. The question arises whether, **if the principle is relevant, it may be raised in the appeal.** Mr Dodd [solicitor for the appellant] asks that it be taken into account, particularly in relation to the **Giant Burrowing Frog**. On behalf of the Director-General, Mr Preston submits that the principle could be applicable. For example, he says that the Court would not issue a licence to take or kill a particular endangered species if it was uncertain whether that species would be present or if there was scientific uncertainty as to the effect of the development on the species.” [garis bawah dan cetak tebal dari penulis]<sup>248</sup>*

<sup>246</sup> Dalam tulisannya, Preston menyampaikan bahwa “*The evidence revealed that there was scientific uncertainty in determining both the types of threatened species that might be present and the likely effect on those threatened species.*” Lihat Brian J. Preston, “*Jurisprudence On Ecologically Sustainable Development: Paul Stein’s Contribution,*” (makalah disampaikan pada Symposium in Honour of Paul Stein AM, Sydney, 10 Desember 2009), hlm. 5.

<sup>247</sup> Nama latinnya *Heleioporus australiacus*. Merupakan spesies kodok raksasa yang tinggal di pesisir tenggara New South Wales, Australia.

<sup>248</sup> *Ibid.*

Dalam kasus ini Paul Stein sadar bahwa ia tidak bisa membiarkan kegiatan ini terus berjalan karena adanya ketidakpastian (*uncertainty*), dan dorongan menerapkan *precautionary principle*. Kemudian Paul Stein melakukan penelitian mengenai kemungkinan penerapan hukum internasional dalam hukum nasional dan yurisdiksi negara bagian. Dan ia berkesimpulan bahwa dapat dilakukan penerapan prinsip tersebut dalam mengadili kasus ini. Ia mengatakan bahwa:

*“On behalf of the Director-General, Mr Preston made submissions on the **incorporation of international law into domestic law**. It seems to me unnecessary to enter into this debate. In my opinion the **precautionary principle** is a statement of commonsense and has already **been applied by decision-makers** in appropriate circumstances prior to the principle being spelt out. It is directed **towards the prevention of serious or irreversible harm** to the environment in situations of scientific uncertainty. Its premise is that where uncertainty or ignorance exists concerning the nature or scope of environmental harm (whether this follows from policies, decision or activities), decision-makers should be cautious.” [garis bawah dan cetak tebal dari penulis]<sup>249</sup>*

Stein mengatakan bahwa soal mungkin atau tidaknya menerapkan prinsip ini dalam hukum nasional bukanlah masalah penting. Karena menurut dia, yang lebih penting adalah melakukan langkah pencegahan dengan berhati-hati pada kegiatan dan/atau usaha yang mungkin akan berdampak serius dan tidak dapat dipulihkan akibatnya, meskipun dampak atau akibat tersebut masih mengandung ketidakpastian (*uncertainty*). Pada akhirnya Stein berkeyakinan bahwa *precautionary principle* adalah pilihan yang sangat relevan dan harus diterapkan dalam menangani kasus ini bahwa:

*“**relevant to have regard to the precautionary principle** or what I refer to as consideration of whether a cautious approach should be adopted in the face of scientific uncertainty and the potential for serious or irreversible harm to the environment.” [garis bawah dan cetak tebal dari penulis]<sup>250</sup>*

---

<sup>249</sup> *Ibid.*

<sup>250</sup> *Ibid.*, hlm. 6.

Dalam pertimbangannya untuk menerapkan prinsip ini, Stein tidak melihat bagaimana kekuatan mengikat dari prinsip ini. Yang ia fokuskan adalah prinsip ini menyediakan langkah yang harus diambil ketika adanya ketidakpastian ilmiah akan akibat serius dan tidak dapat dipulihkan yang mungkin terjadi pada lingkungan hidup. Selanjutnya Stein menambahkan:

*“... **caution should be the keystone of the Court’s approach.** Application of the precautionary principle appears to me to be most apt in a **situation of a scarcity of scientific knowledge of species population, habitat and impacts.** Indeed, one permissible approach is to conclude that the state of knowledge is such that one should not grant a licence to ‘take or kill’ the species until much more is known. It should be kept steadily in mind that the definition of ‘take’ in s 5 of the Act includes disturb, injure and a significant modification of habitat which is likely to adversely affect the essential behavioural patterns of a species. In this situation I am left in doubt as to the population, habitat and behavioural patterns of the Giant Burrowing Frog and am unable to conclude with any degree of certainty that a licence to ‘take or kill’ the species should be granted.” [garis bawah dan cetak tebal dari penulis]<sup>251</sup>*

*Scarcity of scientific knowledge* adalah hal yang disoroti Stein dalam kasus ini. Sehingga akhirnya, pada pertimbangan hukum dalam memutus perkara tersebut, Stein memutuskan bahwa tidak adanya taksiran yang cukup mengenai besar dan luasnya kerugian yang akan terjadi akibat pembangunan tersebut dan tidak menentukan jalan alternatif dalam menanggulangi akibat dari pembangunan tersebut sangatlah berbahaya, dan tidak seharusnya dilakukan. Pada akhirnya Hakim Stein menyimpulkan bahwa:

*“It appears to me that alternatives need to be further explored. I am not satisfied that a licence to take or kill the **Yellow-bellied Glider**<sup>252</sup>, or any of other species discussed in the fauna impact statement, is justified. The applicant for such a licence needs to satisfy the Court, on the civil standard on the balance of probabilities, that it is appropriate in all the relevant circumstances to grant the licence. I am not convinced of the strength and validity of the economic arguments presented to the Court by the Council, nor do I take such a predictable view of human behaviour as Mr Nairn. Following an examination of the evidence, I am **not satisfied that a licence***

---

<sup>251</sup> *Ibid.*

<sup>252</sup> Tidak hanya spesies Giant Burrowing Frog saja yang terancam dengan adanya proyek ini, tetapi juga Yellow-bellied Glider, bernama latin *Petaurus australis* yang hanya hidup di area timur Australia sepanjang Queensland sampai Victoria, termasuk New South Wales.

*under s 120 of the National Parks and Wildlife Act to take or “kill endangered fauna” should be granted to the Council. However, it should be emphasised that refusal of this licence application should not necessarily be assumed to be an end of the proposal. Further information on endangered fauna and advances in scientific knowledge may mean that a licence could be granted in the future. Also, changes in the proposal and ameliorative measures may lead to a different assessment. This case has been determined, as it must, on the evidence produced to the Court at the hearing and the Court cannot speculate as to the future.”* [garis bawah dan cetak tebal dari penulis]<sup>253</sup>

Meskipun pada akhirnya pengadilan memutuskan untuk membatalkan proyek yang telah disetujui tersebut, namun tidak menutup kemungkinan apabila kemudian ada proyek yang sama namun dengan segala prediksi yang lebih akurat, alternatif pencegahan kerusakan lingkungan yang lebih baik dengan kemajuan teknologi yang dicapai dapat dijalankan. Tetapi dalam kasus ini Paul Stein telah mengambil langkah yang begitu progresif dengan menerapkan prinsip kehati-hatian dalam putusannya dengan membatalkan kebijakan yang telah disetujui padahal kerugian proyek tersebut belum terjadi secara nyata. Hal itu dikarenakan ia menimbang bahwa terancamnya spesies yang dilindungi adalah suatu dampak yang akan terjadi ketika proyek tersebut tidak memberikan alternatif penanggulangan yang baik dan kurangnya kepastian dari akibat yang dihasilkan. Dengan hal ini, hakim telah membentuk preseden baru sebagai bentuk kontrol bagi pembuat kebijakan agar lebih hati-hati dalam membuat suatu keputusan.

#### 4.2.1.2 Peran Penting *Precautionary principle*

Brian Preston memberikan komentar atas putusan Paul Stein tersebut bahwa:

*“First, the decision was the first judicial decision to refer to the precautionary principle, and in any detailed way. Secondly, it was also the first judicial decision to endeavour to translate soft law (from international and national law) into hard law. Thirdly, not only did the decision turn soft law into hard, but Stein showed by his reasoning how courts can do so, by proper interpretation of the applicable statutory*

---

<sup>253</sup> *Ibid.*, hlm. 7.

*provisions. Fourthly, Stein's decision **challenged the classical, declaratory theory of judicial decision-making of which Blackstone was the chief exponent. This held that judges do not, and cannot, make law; they merely discover and declare it. Under this theory, there would have been no scope for application of the precautionary principle, as the legislature had not expressly adopted it in the NPW Act or the Court Act. Fifthly, Stein's decision in Leach began a process of demystification and familiarisation with the concept of the precautionary principle. Sixthly, Stein's decision provided an illustration of how decision-makers can use, and legitimately use, the precautionary principle in exercising discretionary statutory powers, including those to determine applications for approval to carry out development that impacts on the environment.*** [garis bawah dan cetak tebal dari penulis]<sup>254</sup>

Keenam hal tersebut telah merubah cara pandang hakim khususnya mengenai bagaimana prinsip ini diterapkan dalam usaha perlindungan atas lingkungan hidup. Kemudian lebih lanjut Brian Preston menyatakan pendapatnya bahwa *precautionary principle* memang telah menjadi sebuah *commonsense* yang telah diterima masyarakat yang menjadikan penerapan prinsip ini berjalan lebih baik.

*“The precautionary principle was said to be “a statement of commonsense”. No one would want to be accused of lacking commonsense. And it was said that the precautionary principle’s “premise” was that “decision-makers should be cautious”. Again, no one would want to be caused of being incautious.”* [garis bawah dari penulis]<sup>255</sup>

Dengan *precautionary principle* yang menjadi *commonsense* di masyarakat, hal itulah yang menjadikan para pembuat kebijakan lebih hati-hati dalam menyusun kebijakan yang berkaitan dengan lingkungan agar tidak bertentangan dengan prinsip tersebut, prinsip yang diyakini oleh masyarakat.

#### **4.2.2 *Precautionary principle* pada Beberapa Kasus Lain**

Meskipun prinsip ini mulai diterapkan secara luas, tidak menutup kemungkinan adanya kesalahan dalam penerapannya, atau perbedaan interpretasi

---

<sup>254</sup> *Ibid.*

<sup>255</sup> *Ibid.*, hlm. 10.

atas peerapan prinsip ini. Selanjutnya Preston mengatakan bahwa ada beberapa penerapan yang kurang tepat mengenai prinsip ini:

*“The precautionary principle is capable of being understood and applied in different ways by different decision-makers. .... in fact they are not applying the true precautionary principle at all. The decision in Greenpeace Australia Ltd v Redbank Power Company Pty Ltd for an example.” [cetak tebal dari penulis]<sup>256</sup>*

Dalam kasus tersebut, Justice Pearlman menggunakan prinsip ini dalam mengadili, dalam pertimbangannya ia mengatakan bahwa:

*“There are, however, instances of scientific uncertainty on both sides of the issues in this case. For example, Redbank has contended that tailing dams pose environmental problems, whilst Greenpeace has denied that there are serious environmental problems surrounding current methods of tailing disposal. On the other hand, Greenpeace has asserted that CO<sup>2</sup> emission from the project will have serious environmental consequences, whilst Redbank has asserted that there is considerable uncertainty about its consequences. The important point about the application of the precautionary principle in this case is that **‘decision-makers should be cautious’** (per Stein J in *Leatch v National Parks & Wildlife Service* (1993) 81 LGERA 270 at 282). The application of the precautionary principle dictates that a cautious approach should be adopted in evaluating the various relevant factors in determining whether or not to grant consent; it does not require that the greenhouse issue should outweigh all other issues.” [garis bawah dan cetak tebal dari penulis]<sup>257</sup>*

Pearlman menyebutkan bahwa *precautionary principle* haruslah diterapkan dan menentukan sejauh apa pembuat kebijakan harus berhati-hati dalam membuat kebijakan tersebut. Sehingga ia kemudian dapat dengan bijak apakah nantinya kebijakan tersebut dapat disetujui atau ditolak. Namun Preston memberikan pandangan lain mengenai bagaimana penerapan *precautionary principle* itu. Ia mengatakan bahwa:

*“The risk of misunderstanding and misapplication of the precautionary principle when it is reformulated as merely requiring a cautious approach is also exemplified in the statement that application of the **precautionary principle dictates that a cautious approach should be adopted in***

---

<sup>256</sup> *Ibid.*, hlm. 11

<sup>257</sup> *Ibid.*, hlm. 12

*evaluating the various factors in determining whether or not to grant consent. Again that is **not what the true precautionary principle** says or requires. The precautionary principle **operates on each factor** which is **a threat of serious or irreversible damage** and which has the **requisite degree of scientific uncertainty**. The principle fulfils the function of allowing preventative measures to be taken to reduce or mitigate the threat as if the threat was certain. The precautionary principle does not, however, dictate merely that caution be adopted in evaluating factors one against each other.” [cetak tebal dari penulis]<sup>258</sup>*

Dari perkataan Preston tersebut dapat kita lihat bahwa ia tidak melihat dari bagaimana penerapan prinsip ini pada kehati-hatian pembuat kebijakan dalam menentukan proyek yang disetujui atau tidak, namun pada dua hal yaitu bagaimana mencegah proyek yang dapat mengancam dan menyebabkan kerusakan serius pada lingkungan pada satu sisi, dan persyaratan tentang *degree of scientific uncertainty* sehingga mengaktifkan berbagai langkah untuk mencegah keniscayaan proyek tersebut.

Preston juga menambahkan bahwa penerapan *precautionary principle* yang aktual terdapat dalam penerapan Stein dalam kasus Leatch tersebut. Ia juga menerapkan hal yang sama saat ia memutus perkara antara *Telstra Corporation Ltd v Hornsby Shire Council*.<sup>259</sup> Dalam kasus ini, Preston mengatakan bahwa:

*“In essence, the principle operates to shift the evidentiary burden of proof as to whether there is a threat of serious or irreversible environmental damage. Where there is a reasonably **certain threat** of serious or irreversible damage, the **precautionary principle is not needed** and is not invoked. **The principle of prevention**, one of the ESD principles, would require the taking of preventative measures to control or regulate the relatively certain threat of serious or irreversible environmental damage. But where the **threat is uncertain**, past practice had been to defer taking preventative measures because of that uncertainty. **The precautionary principle operates**, when activated, to create an assumption that the threat is not uncertain but rather certain.” [cetak tebal dari penulis]<sup>260</sup>*

---

<sup>258</sup> *Ibid.*

<sup>259</sup> *Telstra Corporation Ltd v Hornsby Shire Council* (2006) 146 LGERA.

<sup>260</sup> *Ibid.*, hlm. 13.



Jadi Preston kembali menegaskan bahwa *precautionary principle* adalah berlaku ketika adanya ketidakyakinan akan akibat yang akan ditimbulkan seperti apa. Namun ketika akibat tersebut telah pasti dan dapat diukur, maka *preventative principle* lah yang diterapkan.

*“Hence, if there is a threat of serious or irreversible environmental damage and there is the requisite degree of scientific uncertainty, the precautionary principle will be activated. A decision-maker must assume that the threat of serious or **environmental damage is no longer uncertain but is a reality.** The burden of showing that this threat does not, in fact, exist or is negligible effectively reverts to the proponent of the project. If the burden is not discharged, the decision-maker proceeds on the basis that **there is threat of serious or irreversible environmental damage and determines what preventative measures ought be taken.** The decision-maker is in the same position as if there had been a relatively certain threat of serious or irreversible damage. This operation of the precautionary principle is different to the statement that the principle is a matter of commonsense and merely requires the decision-maker to be cautious.” [garis bawah dan cetak tebal dari penulis]<sup>261</sup>*

Meskipun dikatakan kerusakan akibat kegiatan tersebut belum pasti besar dan luasnya, namun apabila dibiarkan hal tersebut akan menjadi keniscayaan. Sehingga perlu segera dilakukan langkah pencegahan agar tidak terjadi kerusakan yang niscaya terjadi itu. Oleh sebab itu, pengambilan langkah untuk mencegah bahaya kerusakan yang mengancam, dapat dilakukan pembatalan izin dari proyek tersebut meskipun belum terjadi kerugian dan belum pasti kerugian seperti apa yang akan terjadi.

#### **4.3 Kaitan Antara Kasus Pelepasan Kapas Transgenik di Indonesia dengan Kasus Leatch v National Parks di New South Wales, Australia**

Dalam sub bab ini penulis akan membahas mengenai kaitan antara penerapan hukum dalam kasus kapas transgenik di Indonesia dengan kasus Leatch v National Parks, New South Wales, Australia. Antara kedua kasus tersebut memiliki kesamaan permasalahan yang menjadi pokok sengketa yaitu gugatan

---

<sup>261</sup> *Ibid.*

atas keputusan pemerintah yang digugat ke pengadilan atas dasar kerugian potensial atau belum terjadi yang memiliki dampak besar dan serius.

Dalam kasus kapas transgenik di mana Penggugat menyatakan bahwa kegiatan pelepasan bibit kapas transgenik berpotensi menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan.<sup>262</sup> Hal tersebut senada dengan kasus *Leatch v National Parks* di mana proyek pembangunan jalan melintasi taman nasional mengakibatkan hilangnya habitat spesies endemik tertentu yang mengakibatkan terancamnya kehidupan spesies tersebut. Artinya, dalam kedua kasus ini gugatan sama-sama didasari atas *potential damage*. Adanya *potential damage* menyebabkan penerapan *Precautionary principle* menjadi perhatian dalam memutus kasus-kasus tersebut.

Pelepasan bibit kapas transgenik dan pembangunan jalan yang menjadi isi masing-masing kebijakan tentu memiliki sisi positifnya masing-masing. Pelepasan kapas transgenik diyakini dapat meningkatkan hasil produksi, meningkatkan pendapatan petani dan akhirnya pada peningkatan kesejahteraan warga. Pembangunan jalan juga memiliki sisi positif. Pembangunan infrastruktur dapat meningkatkan perekonomian dan mengurangi beban infrastruktur yang sudah ada. Artinya, kegiatan dan/atau usaha tersebut sama-sama memiliki keuntungan.<sup>263</sup>

Namun, kesamaan adanya unsur *uncertainty* menyebabkan keuntungan-keuntungan tersebut harus menunggu kepastian mengenai akibat negatif yang ditimbulkan. Sampai hal tersebut diketahui, penerapan *precautionary action* dengan menundanya menjadi jalan terbaik.

#### 4.4 Penerapan Prinsip Hukum Lingkungan di Indonesia

---

<sup>262</sup> Penggugat mengatakan bahwa, "... kapas transgenik berpotensi menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan." Lihat Putusan No. 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT, hlm. 24.

<sup>263</sup> Dalam kasus kapas transgenik, Saksi Ahli Penggugat mengemukakan bahwa "Kapas transgenik memiliki beberapa keuntungan seperti; meningkatkan produksi kapas, menggunakan gen tunggal, mengurangi pestisida, dan menghasilkan toksin yang membunuh serangga." Lihat Putusan No. 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT, hlm. 153. Sedangkan dalam kasus *Leatch v National Parks* dikatakan bahwa "[t]he preferred route had clear overall benefits as it provided a necessary level of traffic service, a positive benefit to cost ratio and "acceptable environmental impacts." Lihat *Leatch v National Parks & Wildlife Service* (1993) 81 LGERA 270, hlm. 261.

Pada sub bab ini akan dianalisis mengenai penerapan prinsip hukum lingkungan dalam kasus pelepasan kapas transgenik dalam putusan No. 71/G.TUN/2001.PTUN-JKT dengan melihat bagaimana prinsip hukum lingkungan tersebut diterapkan di Australia yang telah menuai banyak pujian karena keberhasilannya menegakkan hukum lingkungan sebagai usaha pelestarian dan menjaga lingkungan hidup.

#### **4.4.1 Kritik atas Pertimbangan Hakim untuk Tidak Wajibnya Penggunaan Amdal dalam Kasus Pelepasan Kapas Transgenik**

Seperti yang telah dibahas dalam bab sebelumnya bahwa Majelis Hakim yang memutus kasus kapas transgenik di Sulawesi Selatan menyatakan bahwa introduksi tanaman kapas transgenik merupakan kegiatan yang tidak wajib Amdal karena merupakan kegiatan uji coba. Seperti dalam putusannya bahwa:

“Menurut Majelis Hakim, apabila tidak adanya Amdal pelepasan kapas transgenik menyebabkan dampak terhadap lingkungan hidup, maka oleh karena keputusan ini hanya berlaku selama satu tahun, berdasarkan hasil uji coba tersebut dapat digunakan sebagai parameter terhadap kegiatan berikutnya. Jika nanti benar-benar terjadi dampak, maka berdasarkan Pasal 3 ayat (3) PP No. 27 Tahun 1999, kegiatan ini dapat ditinjau kembali dan baru diterbitkan Amdal.”<sup>264</sup>

Menurut peneliti terdapat kesalahan yang dilakukan oleh hakim dalam memutus perkara ini. Hakim telah gagal melihat inti permasalahan dari pelepasan bibit kapas transgenik ini. Hakim dan Para Pihak, terjebak dalam permasalahan apakah kegiatan ini wajib Amdal atau tidak dan bagaimana kewenangan penyusunan Amdalnya. Padahal masalah utama dari kegiatan ini adalah bahwa kegiatan ini dapat mengakibatkan kerugian berupa kerusakan serius atau tidak bisa dipulihkan, meskipun dampak tersebut terdapat bukti ilmiah namun tidaklah konklusif. Inti permasalahan itu justru dianggap Hakim sebagai wacana yang tidak perlu diperdebatkan karena kegiatan ini adalah uji coba yang belum diketahui dampak positif maupun negatifnya. Hakim secara begitu saja mengesampingkan permasalahan *potential damage* yang mungkin terjadi ini

---

<sup>264</sup> Putusan No. 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT, hlm. 175.

dengan lebih mempermasalahkan pada surat keputusan yang menyatakan kegiatan ini tidak perlu Amdal seperti Daftar Lampiran Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. KEP-39/MENLH/08/1996 dan diperbaharui dengan Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 3 Tahun 2000 atau rekomendasi Menteri atau lembaga lainnya.

Meskipun kegiatan ini dikatakan kegiatan uji coba, tetap saja kegiatan ini berpotensi pada kerugian yang berdampak besar dan penting terhadap lingkungan yang perlu dilakukan analisis resiko secara mendalam. Menyederhanakan pemenuhan Amdal hanya pada kegiatan selain uji coba adalah kekeliruan besar. Sehingga inti permasalahan pada *potential damage* menjadi terpinggirkan dari pertimbangan hakim.

Memang benar bahwa Amdal tidak dapat menjadi tolak ukur yang menjamin suatu kegiatan aman atau tidak. Akan tetapi dokumen Amdal tersebut merupakan suatu usaha dalam proses administratif untuk mencegah terjadinya dampak negatif dari suatu kegiatan. Sehingga dari Amdal tersebut dapat diketahui kegiatan ini termasuk kategori berpotensi resiko dengan keadaan yang mana. Dengan diketahuinya hal tersebut maka apabila kegiatan tersebut tergolong selain *risk*, di mana berlaku *precautionary action*, kegiatan pelepasan kapas transgenik ini tidak seharusnya berjalan, karena masih tahap uji coba yang sangat minim informasi yang konklusif mengenai dampak apa yang akan terjadi dari kegiatan ini. Sehingga perlu dilakukan uji laboratorium lebih lanjut sampai diketahui benar kerugian yang akan terjadi sehingga dapat dilakukan *preventive action*.

#### **4.4.2 Kritik atas Pertimbangan Hakim yang Secara Tidak Komprehensif Menyatakan Amannya Pelepasan Kapas Transgenik**

Menyatakan aman atau tidaknya suatu kegiatan tidak dapat hanya dengan meraba saja atau dengan perkiraan saja. Dalam kasus ini, baik Penggugat, Tergugat dan Majelis Hakim pada dasarnya masih belum memahami mengenai dampak yang akan diakibatkan oleh kapas transgenik ini. Untuk mendukung argumen tersebut, peneliti akan memaparkan beberapa bukti sebagai berikut:

Penggugat dalam gugatannya menyatakan bahwa kegiatan ini akan berdampak negatif pada lingkungan hidup karena kapas transgenik ini akan menyebabkan dampak sebagai berikut:

- ① Menimbulkan kerugian pada keanekaragaman hayati berupa terbunuhnya suatu jenis hewan atau menurunnya populasi suatu jenis tanaman yang bukan merupakan sasaran dari racun ini.
- ② Terjadinya perpindahan gen dari tanaman transgenik ke kerabat lainnya sehingga menimbulkan gulma super yang sulit diberantas.
- ③ Pembentukan senyawa yang menimbulkan alergi atau keracunan bagi manusia.<sup>265</sup>

Dari ketiga pernyataan tersebut ternyata tidak sepenuhnya benar.

Pertama, apakah benar kapas transgenik ini menimbulkan terbunuhnya suatu jenis hewan atau menurunnya populasi tanaman yang bukan merupakan sasaran dari racun ini?

Tergugat dalam menjawab hal ini menyatakan bahwa Tergugat melakukan kajian toksin protein yang dihasilkan oleh gen Bt terhadap organisme bukan sasaran yang hasilnya menunjukkan bahwa setelah diujikan pada 14 spesies serangga berbeda yang diberi makan toksin protein Cry1A dengan dosis 100 kali lipat dari yang ada pada tepung sari dan madu tanaman kapas transgenik hanya memiliki aktifitas biologi yang spesifik pada Lepidoptera. Hal ini menunjukkan bahwa Bt aman dan tidak ada pengaruhnya pada manusia, tikus, kelinci maupun domba. Dengan begitu Tergugat berkilah bahwa kegiatan ini aman.<sup>266</sup>

Selain itu Saksi Ahli yang diajukan Penggugat menyatakan bahwa apabila bakteri tersebut sampai ke tanah akan merusak struktur tanah dan mengganggu ekosistem antropda pada tanah. Selain itu juga akan merusak fauna tanah. Pernyataan ini berlawanan dengan pernyataan Tergugat.

---

<sup>265</sup> *Ibid.*, hlm. 25.

<sup>266</sup> *Ibid.*, hlm. 43.

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan Ecological Society of America, seperti yang dikutip oleh Wibisana, “*if Bt toxin kills pests insects, its also has the potential to kill other insects.*”<sup>267</sup> Hal ini menunjukkan bahwa bagaimana pun pernyataan aman dikemukakan oleh Tergugat, pendekatan kehati-hatian sangatlah perlu untuk dilakukan. Karena hasil laboratorium mungkin saja berbeda dengan keadaan di lapangan.<sup>268</sup> Berbagai penelitian lain justru menunjukkan adanya kemungkinan pengaruh dari toksin Bt pada serangga lain.<sup>269</sup>

Dari penjelasan tersebut dapat kita lihat bahwa memang apa yang dikemukakan Penggugat adalah suatu yang mungkin terjadi. Meskipun sulit dalam memprediksikan kerugiannya, kita harus tetap hati-hati akan bahaya yang mungkin terjadi itu. Oleh sebab itu adalah tepat apabila hal ini termasuk dalam kegiatan yang berpotensi menyebabkan kerusakan lingkungan. Dan disisi lain Tergugat telah menafikkan kemungkinan yang mungkin terjadi dan bertentangan dengan prinsip kehati-hatian dengan secara yakin menyatakan aman tanpa menganalisis kemungkinan negatifnya.

Kedua, Penggugat menyatakan bahwa “kegiatan ini memungkinkan terjadinya perpindahan gen dari tanaman transgenik ke kerabat lainnya sehingga menimbulkan gulma super yang sulit diberantas.”<sup>270</sup> Apakah hal tersebut telah sesuai?

Atas pernyataan tersebut Tergugat menyatakan bahwa “perpindahan gen dari kapas transgenik ke kerabat liarnya tidak dimungkinkan karena di Sulawesi Selatan tidak ada kerabat liar kapas dan juga kapas bukan tanaman asli Indonesia

---

<sup>267</sup> M.R.A.G. Wibisana, *Law and Economic Analysis of the Precautionary principle*, (Desertasi doktor Maastricht University, Maastricht, 2008), hlm. 438.

<sup>268</sup> L.L. Wolfenbarger dan P.R. Phifer, “The Ecological Risks and Benefits of Genetically Engineered Plants,” *Science* Vol. 290 (Desember 2000), hlm. 2090-2091.

<sup>269</sup> D.E. Ervin, dkk., “Towards an Ecological System Approach in Public Research for Environmental Regulation of Transgenic Crops,” *Agriculture Ecosystem and Environment* Vol. 99, (2003), hlm. 6.

<sup>270</sup> Lihat Putusan No. 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT, hlm. 25.

dan tidak mungkin menyerbuki tanaman yang bukan kerabatnya.” [garis bawah dari penulis]<sup>271</sup>

Mengenai perpindahan gen, hal tersebut telah sesuai bahwa memang tidak dimungkinkan terjadi. Hal tersebut seperti yang dinyatakan oleh Royal Society of Canada seperti yang dikutip oleh M.R.A.G. Wibisana dalam bukunya bahwa:

*“Once released, genes from GM crops may be transferred, through several possible ways, into the genes of other plants. .... can be categorized as follows. First, “no possibility”, exists where wild relatives are absent from the region where the crop is grown. Second, “low possibility”, exists where crop species are either pedominantly self-propagated or are infrequently proagated by sexual reproduction and flower. Third, “moderate to high possibility”, exists where the crops are grown in an area where their sexually compatible wild relatives are present.”* [garis bawah dari penulis]<sup>272</sup>

Dari penjelasan tersebut dapat kita simpulkan bahwa benar, tidak ada kemungkinan terjadinya perpindahan gen karena tidak adanya kerabat liar di wilayah tumbuhnya kapas transgenik.

Ketiga, apakah betul kapas transgenik tersebut dapat menimbulkan gulma super sehingga sulit diberantas seperti yang dikemukakan oleh Penggugat?

Saksi Ahli Penggugat menyatakan bahwa “kapas transgenk akan menimbulkan toleransi pada hama, sehingga menimbulkan kekebalan yang cepat pada serangga yang merusak daun sampai ke batang.”<sup>273</sup> Sedangkan Saksi Ahli yang diajukan baik oleh Tergugat maupun Tergugat II Intervensi 1 dan Tergugat II Intervensi 2 sama sekali tidak menyangkal adau membahas mengenai timbulnya toleransi terhadap hama maupun gulma. Hal tersebut juga terjadi pada pertimbangan hukum yang disampaikan oleh Majelis Hakim. Di mana pertimbangan tersebut tidak mempertimbangkan kemungkinan terjadinya dampak ini dan lebih mempertimbangkan bukti bahwa Tergugat telah melakukan

---

<sup>271</sup> *Ibid.*, hlm. 43.

<sup>272</sup> Royal Society of Canada, “Elements of Precaution: Recommendations for the Regulation of Food Biotechnology in Canada: An Expert Report on the Future Biotechnology,” hlm. 124-125.

<sup>273</sup> Putusan No. 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT, hlm. 154.

serangkaian analisa resiko dari kegiatan. Sehingga Majelis Hakim melihat bahwa hal tersebut sudahlah cukup.

Namun hal ini telah disampaikan solusinya oleh Saksi Ahli Penggugat bahwa dalam sistem penanaman transgenik di Australia yang telah dilakukan dengan baik dengan syarat yang jelas dengan batasan lahan yang ditanami maksimal 30% dan lahan sisanya ditanami kapas non-transgenik.<sup>274</sup>

Fakta-fakta dalam persidangan tersebut yang tidak diungkap lebih mendalam dalam persidangan dan tidak dijadikan bahan pertimbangan oleh hakim. Selain itu ketidakpahaman Penggugat yang menyatakan bahwa kegiatan ini akan mengakibatkan gulma super adalah bukti kurangnya informasi dan ketidaktahuan dari Penggugat. Sangat tidak mungkin ketika yang disisipkan dalam kapas transgenik adalah racun Bt sebagai pembunuh hama serangga akan berpengaruh pada gulma.

Kemudian pernyataan Penggugat bahwa kapas transgenik dapat menyebabkan keracunan bagi manusia. Secara logika, kapas transgenik adalah komoditi yang digunakan untuk bahan tekstil, bukan bahan pangan. Sehingga tidak mungkin kapas transgenik ini dimakan atau dikonsumsi sehingga menyebabkan keracunan bagi manusia. Lain halnya dengan transgenik pada bahan pangan, jagung misalnya. Bakshi menjelaskan, seperti yang dikutip oleh Wibisana bahwa *“Two potential human health effects might arise as a result of onsuming GM foods containing antibiotic-resistant genes.”*<sup>275</sup> Sehingga mungkin saja mengakibatkan keracunan akibat transgenik bahan pangan.

Dari pemaparan tersebut terlihat sekali bahwa baik Penggugat maupun Tergugat tidak terlalu memahami mengenai inti permasalahan yang ada mengenai kerugian yang akan dihadapi. Sehingga perdebatan dalam proses persidangan terjebak pada hal-hal yang tidak begitu esensial seperti hak gugat Penggugat atau

---

<sup>274</sup> *Ibid.*, Hal tersebut disebut “refugia” yang bertujuan agar serangga A yang terindikasi makin kebal terhadap racun Bt yang memakan kapas transgenik, dapat terkontrol dengan kawin dengan serangga B yang hidup di wilayah kapas non-transgenik yang memakan kapas non-transgenik. Artinya serangga B tidak terindikasi makin kebal karena tidak memakan raun Bt. Sehingga ketika mereka kawin, resistensi pada A dapat diredam dengan sifat tdak resisten dari B.

<sup>275</sup> M.R.A.G. Wibisana, *op cit.*, hlm. 430.



kerugian yang belum diterima Penggugat. Akibatnya Hakim tidak terlalu memperhatikan mengenai isu utama dalam pelepasan bibit kapas transgenik ini.

Apabila kita bandingkan dalam kasus *Leatch v National Parks* dimana proyek pembangunan jalan tersebut dikatakan bahwa:

“..., he says that the *Court would not issue a licence to take or kill a particular endangered species if it was uncertain whether that species would be present or if there was scientific uncertainty as to the effect of the development on the species.*” [garis bawah dari penulis]<sup>276</sup>

Keadaan *uncertainty* justru menjadi alasan utama mengapa proyek tersebut dikatakan tidak aman dan membuat hakim Stein sebagai hakim yang mengadili dan memutus perkara tersebut menerapkan *precautionary action* dengan menarik izin dari proyek tersebut. Sehingga proyek tersebut tidak dapat berjalan kecuali sampai diketahui dengan pasti dampak dari proyek tersebut bagi lingkungan dan bagaimana pencegahannya.

#### **4.4.3 Kritik atas Penerapan *Precautionary principle* dalam Kasus Kapas Transgenik**

Kekeliruan tersebut tidak hanya berhenti sampai di situ saja. Penggugat juga telah menerapkan prinsip kehati-hatian yang keliru. Seperti yang telah dibahas sebelumnya bahwa kerugian potensial ini merupakan alasan penerapan *precautionary principle* terhadap suatu kegiatan dan/atau usaha yang berdampak serius atau tidak dapat dipulihkan meskipun telah dilakukan serangkaian analisis resiko namun tidak konklusif. Pemahaman tersebut yang tidak diterapkan oleh Penggugat. Sehingga terjadi ketidakjelasan gugatan yang menyatakan Tergugat telah sewenang-wenang dengan tidak menerapkan prinsip kehati-hatian. Akibatnya, Hakim kesulitan mendapatkan apa yang Penggugat maksud dengan tidak menerapkan prinsip kehati-hatian.

Hal tersebut terlihat dalam pemaparan berikut. Dalam kasus kapas transgenik hakim memutuskan bahwa:

---

<sup>276</sup> Putusan *Leatch v National Parks & Wildlife Service* (1993) 81 LGERA 270, hlm. 268.

“Majelis Hakim berpendapat bahwa Tergugat telah mempertimbangkan semua kepentingan tersangkut sehingga prinsip kehati-hatian terbukti telah cukup dilakukan dalam melakukan uji coba lapangan secara terbatas kapas transgenik.”<sup>277</sup>

Mempertimbangkan semua kepentingan sehingga memenuhi prinsip kehati-hatian di sini menurut Majelis Hakim adalah terpenuhi dengan apa yang dilakukan Tergugat yaitu:

“melakukan pengumuman pada masyarakat sebelum diterbitkannya keputusan ini, mendengarkan pendapat dari Ketua Komisi Keamanan Hayati dan Keamanan Pangan Produk Pertanian Hasil Rekayasa Genetik dan dinyatakan aman, memperhatikan rekomendasi TP2V yang memberi rekomendasi pelepasan kapas transgenik, melakukan risk assessment berupa uji labolatorium dan uji daya hasil.”<sup>278</sup>

Apakah hal tersebut telah sesuai dengan *Precautionary principle* atau prinsip kehati-hatian yang dikenal secara luas di dunia internasional?

Deklarasi Rio 1992 dalam UNCED<sup>279</sup> yang dalam Prinsip 15 disebutkan bahwa:

*“In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.”*<sup>280</sup>

Sehingga prinsip ini akan melihat pemenuhan unsur sebagai berikut ini:

1. *Once a risk has been identified.* Apabila telah teridentifikasinya kerugian yang mungkin timbul.
2. *Where there are threats of serious or irreversible damage.* Apabila adanya ancaman yang serius atau ancaman tersebut tidak dapat

---

<sup>277</sup> Lihat Putusan No. 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT, hlm. 183.

<sup>278</sup> *Ibid.*, hlm. 182-183.

<sup>279</sup> David Freestone, “The Road from Rio: Internationa Environmental Law after the Earth Summit”, *Journal of Environmental Law* 6, (1994), hlm. 193-218.

<sup>280</sup> Prinsip 15, Deklarasi Rio, 14 Juni 1992.

dipulihkan kembali akibatnya sehingga berdampak selamanya pada lingkungan. *Serious* dan *irreversible damage* ini tidak menentu ukurannya dan harus dilihat kasus per kasus.

3. *Lack of scientific certainty*. Apabila terdapat kurangnya kemampuan untuk mengukur kemungkinan akan akibat atau dampak yang akan terjadi. Sehingga terdapat *uncertainty* atau ketidakyakinan.

Lalu apakah kasus kapas transgenik memenuhi unsur-unsur tersebut?

*Once a risk has been identified*. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa GMO atau transgenik dengan racun Bt pasti memiliki resiko dampak kerugian. Seperti menyebabkan rusaknya ekosistem, dapat membunuh serangga lain yang bukan sasaran atau menyebabkan munculnya serangga yang resisten terhadap racun. Kesemua resiko tersebut menjadi dampak kerugian yang mungkin terjadi apabila tidak ditangani dengan baik dan benar. Seperti misalnya menanam 30% lahan saja dengan tanaman transgenik dan sisanya dengan tanaman non-transgenik. Kurangnya pengetahuan dan teknologi akan menyebabkan resiko terjadinya kerugian semakin besar ketimbang telah teridentifikasi dampak apa saja yang akan timbul. Sehingga dapat langsung dilakukan pencegahannya. Melihat lemahnya pengetahuan akan kegiatan pelepasan kapas transgenik ini, maka besar kemungkinan resiko yang ditakutkan tadi akan terjadi. Sehingga dapat dikatakan unsur ini terpenuhi.

*Where there are threats of serious or irreversible damage*. Dampak negatif yang disebutkan sebelumnya dapat dikatakan sebagai ancaman serius dan tidak dapat dipulihkan apabila hal tersebut terjadi. Kerusakan lahan pertanian atau perkebunan dapat dikategorikan sebagai ancaman yang serius. Selain itu apabila telah terjadi kondisi dimana hama sudah kebal terhadap pestisida apapun, maka kondisi tersebut adalah kondisi yang tidak dapat dipulihkan kembali. Hal inilah yang menjadi pemicu mengapa harus dilakukannya *Precautionary action* atas suatu *potential damage* dari kegiatan dan/atau usaha.

*Lack of scientific certainty*. Unsur ini telah terpenuhi melihat bagaimana Penggugat dan Tergugat dalam hal ini tidak terlalu memahami inti permasalahan

sehingga tidak banyak perdebatan mengenai pembuktian bahwa kegiatan ini aman atau tidak. Ketidaktahuan tersebut menyebabkan *uncertainty* pada kegiatan ini.

Sehingga peneliti berkesimpulan bahwa harus dilakukan *precautionary action* dalam menanggapi kasus ini.

Tergugat sendiri menyatakan bahwa ia telah melakukan serangkaian uji yang merupakan implementasi dari prinsip kehati-hatian. Dan menurut hakim, hal tersebut telah cukup. Namun yang dimaksud dengan prinsip kehati-hatian disini adalah bukan saja dengan melakukan kehati-hatian dalam membuat keputusan. *Precautionary principle* bukan hanya soal apa yang harus dilakukan sebelum mengeluarkan kebijakan agar kegiatan dan/atau usaha tersebut aman bagi lingkungan. Namun juga mengambil langkah apabila terdapat ketidakyakinan akan dampak yang serius dan tidak dapat dipulihkan dari kegiatan tersebut dengan melakukan langkah pencegahan yaitu menghentikan kegiatan sampai jelas akan besar dan luas dari dampak yang ditimbulkan.

Seperti dalam kasus *Telstra Corporation Ltd v Hornsby Shire Council* (2006) 146 LGERA yang diputus oleh Preston J. bahwa:

*“Hence, if there is a threat of serious or irreversible environmental damage and there is the requisite degree of scientific uncertainty, the precautionary principle will be activated. A decision-maker must assume that the threat of serious or environmental damage is no longer uncertain but is a reality. The burden of showing that this threat does not, in fact, exist or is negligible effectively reverts to the proponent of the project. If the burden is not discharged, the decision-maker proceeds on the basis that **there is threat of serious or irreversible environmental damage and determines what preventative measures ought be taken.** The decision-maker is in the same position as if there had been a relatively certain threat of serious or irreversible damage. This operation of the precautionary principle is different to the statement that the principle is a matter of commonsense and merely requires the decision-maker to be cautious.”*[garis bawah dan cetak tebal dari penulis]<sup>281</sup>

Hakim dalam perkara tersebut mengatakan bahwa, pembuat kebijakan dalam hal ini harus melihat bahwa kerusakan lingkungan tersebut bukan hanya ketidakpastian yang belum terjadi, namun sebuah realita yang kelak akan terjadi.

---

<sup>281</sup> Preston, *op cit.*, hlm. 13.

Sehingga apabila kita kaitkan dengan kasus kapas transgenik yang mengatakan bahwa kegiatan ini merupakan uji coba yang belum pasti dampaknya, adalah sebuah kekeliruan. Karena, dengan mengikuti pandangan dari Preston J. dalam *Telstra Corporation Ltd v Hornsby Shire Council*, potensi dampak yang serius atau tidak bisa dipulihkan dari kegiatan pelepasan kapas transgenik dapat diasumsikan sebagai sebuah dampak yang akan terjadi, sebuah realita.

## BAB 5

### PENUTUP

#### 5.1 Simpulan

Berdasarkan pemaparan yang ada di dalam bab-bab sebelumnya, peneliti akan menarik kesimpulan guna menjawab rumusan masalah dalam Bab 1. Adapun kesimpulan tersebut adalah:

1. Keterkaitan antara prinsip hukum lingkungan dengan kerugian potensial.

Prinsip hukum lingkungan memiliki keterkaitan dengan kerugian potensial atau *potential damage*. Keterkaitan tersebut didasarkan pada pengetahuan tentang aspek probabilitas dan tingkat dampak (outcome) yang hubungan-hubungan di antara kedua aspek ini digambarkan dalam tabel mengenai *Incertitude*. Kita dapat melihat bahwa terdapat empat keadaan yang berbeda satu sama lain dikarenakan dua elemen yaitu *likelihood* dan *outcome* dari kemungkinan terjadinya dampak kegiatan dan/atau usaha yang belum terjadi. Tabel tersebut sekaligus menggambarkan pendekatan yang harus dijalankan dalam menghadapi keadaan yang ada. Keadaan ketika kemungkinan terjadinya kerugian dan besarnya kerugian yang diakibatkan oleh kegiatan dan/atau usaha telah diketahui, (disebut dengan keadaan *risk*) memerlukan pendekatan pencegahan berdasarkan *preventative principle*. Dalam konteks ini Brian J. Preston menerangkan bahwa “*Where there is a reasonably **certain threat** of serious or irreversible damage, the **precautionary principle is not needed** and is not invoked. **The principle of prevention**, would require the taking of preventative measures to control or regulate the relatively **certain threat** of serious or irreversible environmental damage*” [cetak tebal dari penulis]. Sedangkan pada keadaan lain ketika pengetahuan tentang kemungkinan terjadinya kerugian dan besarnya kerugian yang diakibatkan oleh kegiatan dan/atau usaha belumlah mencukupi atau masih menimbulkan keraguan (baik dalam keadaan *uncertainty*, *ambiguity*, atau

pun *ignorance*) maka berlaku pendekatan berdasarkan prinsip kehati-hatian atau *precautionary principle*. Dengan demikian, perbedaan keadaan akan kerugian yang mungkin terjadi akan menyebabkan perbedaan pendekatan penerapan prinsip hukum lingkungan pula.

2. Penerapan prinsip hukum lingkungan sebagai dasar gugatan TUN dalam Putusan No. 71/TUN/2001/PTUN-JKT.

Dari penjelasan yang terdapat dalam Bab 3 mengenai Putusan No. 71/TUN/2001/PTUN-JKT dapat kita lihat bagaimana Para Pihak dan Hakim dalam kasus ini menerapkan prinsip hukum lingkungan dalam kasus pelepasan bibit kapas transgenik di Sulawesi Selatan. Dari permasalahan dalam kasus tersebut, dapat disimpulkan beberapa hal. Pertama, hakim menolak gugatan tersebut dikarenakan hakim belum dapat melakukan penilaian terhadap kegiatan dan potensi dampaknya sebelum kegiatan tersebut dilakukan atau sebelum akibat merugikan dari kegiatan tersebut benar-benar terjadi secara nyata dan surat keputusan (yang mengizinkan pelepasan kapas transgenik) belum menimbulkan kerugian bagi Penggugat. Kedua, Majelis Hakim berpendapat bahwa Tergugat telah mempertimbangkan semua kepentingan sehingga prinsip kehati-hatian telah dilakukan.

Stein dalam memutus perkara *Leatch v National Parks* berpendapat bahwa tidak seharusnya mengabulkan izin kegiatan sampai diketahui lebih banyak mengenai potensi kerugian yang akan ditimbulkan. Sehingga ia tidak dapat berspekulasi untuk mengabulkan izin kegiatan tersebut. Oleh sebab itu, melakukan pencegahan atas kegiatan yang padahal belum pasti kerugiannya adalah agar di kemudian hari tidak terjadi kerusakan yang serius dan tidak dapat dipulihkan. Seperti dikatakan oleh Brian J. Preston, berdasarkan prinsip kehati-hatian “*A decision-maker must assume that the threat of serious or environmental damage is no longer uncertain but is a reality.*”[cetak tebal dari penulis]. Dalam pengeritan ini, dapat disimpulkan bahwa hanya dengan melakukan uji laboratorium ataupun uji lapangan tidak berarti bahwa *precautionary approach* telah cukup

diterapkan. Majelis Hakim dalam kasus kapas transgenik telah membuat suatu keputusan yang keliru ketika mengatakan bahwa prinsip kehati-hatian telah dijalankan karena Tergugat telah melakukan serangkaian uji dan belum dapat diketahui dampaknya karena kegiatan tersebut dikategorikan sebagai kegiatan uji coba sehingga tidak cukup alasan untuk menghentikan kegiatan tersebut. Padahal, dugaan kemungkinan terjadi kerugian pada lingkungan dan pada manusia karena informasi ilmiah dan pengetahuan yang ada belum konklusif akan kapas transgeik pada kasus tersebut, justru menjadi alasan mengapa terhadap suatu kegiatan yang berpotensi menyebabkan kerusakan serius dan tidak dapat dipulihkan harus diterapkan *precautionary approach*.

3. Perlindungan hak atas lingkungan hidup dalam pengaturan dan penerapan hukum di Indonesia dikaitkan dengan penerapannya di Australia.

Pengaturan di Indonesia yang perlu disoroti adalah bagaimana Pasal 93 ayat (1) membatasi hak masyarakat untuk melakukan gugatan tata usaha negara berkaitan dengan izin lingkungan yang menjadi syarat berjalannya suatu kegiatan dan/atau usaha. Padahal, ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 38 UU PPLH yang mengatakan bahwa izin lingkungan dapat dibatalkan dengan keputusan tata usaha negara. Kesempatan seluas-luasnya tersebut justru dibatasi oleh Pasal 93 ayat (1) ini. Selain itu, limitasi yang diberikan oleh pasal 93 ayat (1) juga menutup kemungkinan bagi masyarakat untuk mengajukan gugatan atas izin lingkungan yang terdapat kecacatan dalam proses penerbitannya.

Tidak hanya dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan juga ternyata belum mencerminkan semangat penegakan hukum lingkungan dan keberpihakan pada lingkungan hidup guna melakukan pelestarian dan perlindungan lingkungan hidup. Hal terakhir ini dapat dilihat dari pertimbangan Majelis hakim dalam kasus kapas transgenik yang menolak gugatan salah satunya atas dasar pertimbangan bahwa kerugian yang dialami Penggugat belumlah terjadi.



Hal ini berbeda dengan penerapan prinsip hukum lingkungan di Australia. Dalam sebuah kasus, yaitu *Leatch v National Parks*, Hakim yang mengadili perkara mengabulkan gugatan Penggugat dengan membatalkan izin proyek pembangunan jalan meskipun terdapat ketidakyakinan akan dampak yang akan diakibatkan dari proyek tersebut. Terlebih lagi, Hakim tidak dapat berspekulasi kalau nantinya dampak tersebut mengakibatkan kerugian yang serius dan tidak dapat dipulihkan. Sehingga Hakim menerapkan *precautionary principle* dalam mengadili kasus ini.

## 5.2 Saran

Dari simpulan tersebut, maka peneliti mengemukakan beberapa saran yang dapat diterapkan guna mengatasi permasalahan yang timbul. Saran tersebut adalah:

1. Prinsip kehati-hatian atau *precautionary principle* seharusnya sudah menjadi sebuah prinsip yang melekat dan diterapkan baik oleh pembuat kebijakan maupun hakim dalam membuat keputusan pengadilan. Karena dengan menerapkan prinsip kehati-hatian segala kegiatan yang berpotensi untuk menimbulkan dampak serius dan tidak dapat dipulihkan dapat kita cegah sampai ditemukan atau diketahui penanggulangan dampak secara efektif dan efisien.
2. Pemerintah seharusnya menjadi lebih berhati-hati dalam membuat kebijakan dalam rangka pemenuhan asas-asas umum pemerintahan yang baik yaitu prinsip kehati-hatian. Dengan menitikberatkan pemerintah untuk memenuhi prinsip ini terlebih dahulu maka akan meminimalisir jumlah gugatan ke pengadilan tata usaha negara atas dasar kerusakan yang potensial terjadi.
3. Agar Hakim dapat menerapkan prinsip kehati-hatian dengan tepat, maka sebaiknya Mahkamah Agung sebagai pemegang kekuasaan kehakiman di Indonesia menyusun surat edaran mengenai bagaimana hakim seharusnya menerapkan prinsip kehati-hatian dalam kasus lingkungan hidup. Hal tersebut dapat menjadi awal sebelum Indonesia dapat mengadopsi sistem

yang telah diterapkan oleh New South Wales, Australia yaitu membentuk pengadilan khusus lingkungan.

Demikian saran yang saya ajukan guna menanggulangi permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Adapun hal-hal yang masih menjadi kekurangan dalam penelitian ini terkait hak gugat atas dasar *potential damage* adalah penelitian ini tidak melihat bagaimana penerapannya dalam kasus pasca diberlakukannya UU PPLH. Semoga ke depannya dilakukan penelitian lebih lanjut guna melengkapi kekurangan dalam penelitian ini. Sehingga dapat tercipta tegaknya prinsip hukum lingkungan di Indonesia demi lingkungan hidup yang lebih baik.

## DAFTAR REFERENSI

### BUKU

- Asshiddiqie, Jimly. *Green Constitution*. Jakarta: Rajawali Pres, 2010.
- Atmosudirdjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.
- Cameron, James dan Juli Abouchar, “The Status of the Precautionary Principle in International Law”, dalam *The Precautionary principle and International Law, The Challenge of Implementation*. Hague: Kluwer Law International, 1996.
- Carter, Neil. *The Politics of the Environment*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Danusaputra, ST. Munadjat. *Hukum Lingkungan Buku I: Umum*. Bandung: Binacipta, 1980.
- Dirdjosisworo, Soedjono. *Pengamanan Hukum Terhadap Pencemaran Lingkungan Akibat Industri*. Bandung: Alumni, 1983.
- Donnelly, Jack. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. London: Cornell University Press, 2003.
- Freestone, David dan Ellen Hey. “Origins and Development of the Precautionary Principle,” dalam *The Precautionary principle and International Law, The Challenge of Implementation*. Hague: Kluwer Law International, 1996.
- Hamzah, Andi. *Penegakan Hukum Lingkungan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2005.
- Harada, Masazumi. *Minamata Disease*. Tokyo: Kumamoto Nichinichi Shinbun Centre & Information Center/Iwanami Shoten Publishers, 1972.
- Harahap, Yahya. *Pembahasan Penerapan dan Permasalahan KUHAP*. Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- Hardjasoemantri, Koesnadi. *Hukum Tata Lingkungan*. Yogyakarta: UGM Press, 2006.

- Indroharto, *Peradilan Tata Uaha Negara Buku II: Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003.
- Kiss, Alexandre. "The Rights and Interests of Future Generations and the Precautionary Principle", dalam *The Precautionary principle and International Law, The Challenge of Implementation*, Hague: Kluwer Law International, 1996.
- Machmud, Syahrul. *Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012.
- Mamudji, Sri. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2007.
- Muladi. *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995.
- Payne, Dinah M. dan Cecily A. Railborn. "Sustainable Development: The Ethics Support the Economics," dalam *Taking Sides: Environmental Issues 10th Edition*. Connecticut: McGraw-Hill Companies, 2003.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soejono Soekanto. *Perihal Kaedah Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Rahardjo, Satjipto. *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*. Bandung: Sinar Baru, 1988.
- Rangkuti, Siti Sundari. *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan*. Surabaya: Airlangga University Press, 2000.
- Santosa, Mas Achmad. *Strategi Terintegrasi Penataan dan Penegakan Hukum Lingkungan*. Jakarta: ICEL, 2003.
- Siahaan, Lintong O. *Berbagai Instrumen Hukum di PTUN*. Jakarta: Percetakan Negara RI, 2007.
- Siahaan, N. H. T. *Hukum Lingkungan*. Jakarta: Pancuran Alam, 2009.

- Silalahi, Daud. *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum di Indonesia*. Bandung: Alumni, 2001.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cet. 3. Jakarta: UI Press, 2008.
- Subagyo, P. Joko. *Hukum Lingkungan, Masalah dan Penanggulangannya*. Jakarta: Rineke Cipta, 2002.
- Wibisana, M.R.A.G. *Law and Economic Analysis of the Precautionary principle*. Desertasi doktor Maastricht University, Maastricht, 2008.
- Wilkinson, David. *Environment and Law*. London: Routledge, 2002.
- Wiyono, R. *Hukum Acara Peradilan Tata Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2007.

## **MAKALAH**

- Preston, Brian J. “Jurisprudence On Ecologically Sustainable Development: Paul Stein’s Contribution”, Makalah disampaikan pada *Symposium in Honour of Paul Stein AM*, Sydney, 10 Desember 2009.
- Royal Society of Canada, “Elements of Precaution: Recommendations for the Regulation of Food Biotechnology in Canada: An Expert Report on the Future Biotechnology,” hlm. 124-125

## **ARTIKEL DAN JURNAL ILMIAH**

- Alston, Philip. “A Third Generation of Solidarity Rights: Progressive Development or Obfuscation of International Human Rights Law”, *Netherlands International Law Review*, vol 29, No. 3, 1982.
- David Freestone. “The Road from Rio: International Environmental Law after the Earth Summit”, *Journal of Environmental Law* 6, 1994.
- Ervin, D.E. et al., “Towards an Ecological System Approach in Public Research for Environmental Regulation of Transgenic Crops,” *Agriculture Ecosystem and Environment* Vol. 99. 2003.

Kementerian Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia, *Status Lingkungan Hidup Indonesia 2006*, 2007.

Morita, Sachiko dan Zaelke, *Rule of Law, Good Governance, and Sustainable Development. Seventh International Conference On Environmental Compliance And Enforcement.*

Peel, Jacqueline. "The Precautionary Principle In Practice, Appendix A Australian Legislation including the Precautionary Principle," *The Federation Press*. 2005.

Report of the United Nation Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UN ESCAP) Ministerial Meeting in the Environment.

Vasak, Karel. "A 30 Year Struggle: The Sustained Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights", *Unesco Courier*. November, 1977.

Wibisana, Andri G. "Konstitusi Hijau Perancis: Komentar atas Asas Kehati-hatian dalam Piagam Lingkungan Perancis," *Jurnal Konstitusi* Volume 8 Nomor 3. Juni 2011.

Wolfenbarger, L.L. dan P.R. Phifer, "The Ecological Risks and Benefits of Genetically Engineered Plants," *Science*, Vol. 290. Desember 2000.

## **INTERNET**

Environmental Protection Agency, Amerika.

<http://yosemite.epa.gov/r10/oi.nsf/8bb15fe43a5fb81788256b58005ff079/398761d6c3c7184988256fc40078499b!OpenDocument>, Diakses pada tanggal 24 Maret 2012.

Preston, Brian J. Principles of Ecologically Sustainable Development, [http://www.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/lec/ll\\_lec.nsf/vwFiles/speech\\_23Nov06\\_PrestonCJ.rtf/\\$file/speech\\_23Nov06\\_PrestonCJ.rtf](http://www.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/lec/ll_lec.nsf/vwFiles/speech_23Nov06_PrestonCJ.rtf/$file/speech_23Nov06_PrestonCJ.rtf)

## PUTUSAN

Pengadilan Tata Usaha Negara. Putusan Nomor 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT. Jakarta, Indonesia. 2001.

Land and Environmental Court, *Leatch v National Parks & Wildlife Service* 81 LGERA 270. New South Wales, Australia. 1993.

\_\_\_\_\_. *Telstra Corporation Ltd v Hornsby Shire Council* 146 LGERA. New South Wales, Australia. 2006.

## PERATURAN PERUNDANG-UDANGAN, KONVENSI DAN DEKLARASI

Indonesia (1). *Undang Undang Dasar 1945*, Ps. 28H ayat (1).

Indonesia (2). *Undang Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU No. 32 Tahun 2009, LN No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059

Indonesia (3). *Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 5 Tahun 1986, LN No. 77 Tahun 1986.

Indonesia (4). *Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU No. 23 Tahun 1997, LN No. 68 Tahun 1997, TLN No. 3699.

Indonesia (5). *Peraturan Pemerintah tentang Izin Lingkungan*, PP No. 27 Tahun 2012, LN No. 48 Tahun 2012, TLN No. 5285.

Indonesia (6). *Peraturan Pemerintah Tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, PP No. 27 Tahun 1999, LN No. 59 Tahun 1999, TLN No. 3838.

Indonesia (7). *Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, No. 51 Tahun 2009, LN No. 160 Tahun 2009, TLN No. 5079.

Fifth International Conference. *The Protection of the North Sea. Bergen Declaration*. 2002.

United Nations Conference. *Hague Declaration on the Environment*. 1989.

\_\_\_\_\_. *Rio Declaration on Environment and Development*. 1992.

\_\_\_\_\_. *Stockholm Declaration on the Human Environment*. 1972.

Australia. *Land and Environmental Court Act*, New South Wales. 1979.